

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Rendición de cuentas en Tucumán: organismos de control y la
crisis de las instituciones**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pablo Marcelo Neme

Directora

Gabriela Ippólito O'Donnell

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET

Doctorado en Gobierno y Administración Pública

TESIS DOCTORAL

RENDICIÓN DE CUENTAS EN TUCUMÁN

ORGANISMOS DE CONTROL Y LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES

PABLO MARCELO NEME

Directora de la Tesis:

PhD. Gabriela Ippolito O'Donnell
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

Madrid, 2016

AGRADECIMENTOS

A mi directora, Gabriela Ippolito-O'Donnell, por el invalorable cúmulo de conocimientos que me ha enseñado, con paciencia y dedicación; por alentarme día a día y por animarme al desafío intelectual de crear, dudar, quebrar y recrear.

A todos los entrevistados que colaboraron valientemente en este trabajo, marcando corajudamente el ritmo de las instituciones.

A mis hijos, Jeremías, Valentina, Guadalupe y Santiago, por su presencia y motivación, en la intención de construir un mundo mejor para ellos y su generación.

A mi compañera de 30 años, Andrea.

A la memoria de mi padre y la presencia de mi madre.

A mi tierra, mis orígenes, su gente y su paisaje, fuente permanente de estímulos y preocupaciones.

ÍNDICE

LISTADO DE CUADROS.....	11
SUMMARY	15
RESUMEN	19
INTRODUCCIÓN	23
1. TEMA.....	23
2. JUSTIFICACIÓN	25
A) El accountability.....	26
C) Los organismos de control.....	34
D) El interés provincial	37
E) La agenda de los cambios institucionales	40
F) El ámbito político de Tucumán.....	42
G) El “estudio de caso” como método exploratorio.....	43
3. LA LITERATURA SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL	47
4. OBJETIVOS	54
5. HIPÓTESIS	56
6. MARCO TEÓRICO	58
A) El neo-institucionalismo.....	59
B) Más allá del neo-institucionalismo: Endogeneidad.....	65
C) El análisis institucional histórico y comparativo (AIHC).	66
D) El cambio institucional y las posiciones políticas en democracias emergentes	69
7. METODOLOGÍA.....	73
A) Objetivo 1: el cambio institucional	77
B) Objetivo 2: la efectividad de los organismos de control	79
8. PREMISAS DE LA INVESTIGACIÓN	80
A) Los Organismos de Control importan	80
B) Motivaciones personales:	82
9. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	83
CAPÍTULO I.....	85
CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL.....	85

1. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NORTE ...	85
A) La diversidad socio-cultural en Argentina	86
B) Perfil social, económico y cultural de las provincias del Norte en el contexto de la evolución de los sistemas de intercambio y territorialización	90
C) Las dos sociedades	92
D) Sociedad con rasgos estamentales	94
E) Tucumán, el sino de los complejos agro-azucareros	97
F) Las manifestaciones de ilegalidad en la cultura ciudadana (proxies)	100
G) Prácticas clientelares	111
H) Prácticas ilegítimas manifiestas	111
I) Amenazas o actos de presión	112
J) Presencia de universidades	112
K) Incentivos al comportamiento apegado a la legalidad	113
L) Sanciones al comportamiento fuera de la ley	113
2. LAS CONDICIONES SOCIALES EN TUCUMÁN.....	114
A) El Desarrollo Humano.....	114
B) El empleo público.....	117
C) Densidad económica de la población	121
3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	122
 CAPÍTULO II.....	125
CONTEXTO POLÍTICO	125
1. CONDICIONES SOCIO-POLÍTICAS Y LIDERAZGOS DERIVADOS DEL INTERCAMBIO DE LOS RECURSOS FEDERALES	126
A) Causas del fenómeno.....	126
B) Hábitos y costumbres de poder derivadas	133
C) Las relaciones clientelares	134
2. CONTEXTO POLÍTICO	136
A) El contexto internacional.....	136
B) El contexto nacional desde 2004 a 2015	138
C) El contexto provincial.....	142
3. EL EQUILIBRIO DE PODER	158
A) La composición de la Corte Suprema	158
B) Dispersión del poder político en las elecciones a gobernador.....	165

C) La composición de la Legislatura.....	167
4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II.....	169
CAPÍTULO III	171
Tribunal de Cuentas de Tucumán.....	171
1. EJES AXIOMÁTICOS.....	171
2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL.....	173
DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN	173
A) Dimensión legal.....	174
B) Dimensión funcional administrativa.....	185
C) Dimensión Relación con los poderes del Estado.....	187
D) Conclusiones del análisis de diseño institucional	193
3. COMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES.....	196
4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	198
CAPÍTULO IV	203
El Ombudsman de la Provincia Tucumán	203
1. EJES AXIOMÁTICOS.....	204
2. ANÁLISIS COMPARATIVO TANGENCIAL DE LOS MARCOS LEGALES	
VIGENTES.....	205
3. ANÁLISIS LONGITUDINAL.....	208
A) Evaluación del diseño institucional del Defensor del Pueblo de la Provincia de	
Tucumán	208
B) Dimensión funcional administrativa.....	221
C) Dimensión Relación con los poderes del Estado.....	224
4. CONCLUSIONES.....	226
5. MATRIZ DE OPORTUNIDADES	228
6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	230
CAPÍTULO V	235
FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN DE TUCUMÁN	235
1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL	235
A) La legislación en Tucumán	237
B) La Fiscalía Anticorrupción	238

2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA	
ANTICORRUPCIÓN DE TUCUMÁN 2000-2005	241
A) Dimensión legal.....	241
B) Dimensión funcional administrativa.....	247
C) Dimensión Relación con los poderes del Estado.....	248
3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL	250
4. COMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES	253
5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	254
 CAPÍTULO VI.....	 257
SISTEMA ELECTORAL DE TUCUMÁN	257
SISTEMA DE VOTACIÓN Y ÓRGANO DE CONTROL.....	257
1. EL SISTEMA ELECTORAL.....	257
A) Ejes axiomáticos.....	257
<i>Artículo 21</i>	257
B) Las elecciones en provincias argentinas	258
C) El sistema electoral en Tucumán	261
D) Hacia la prohibición del sistema de Lemas	263
2. LOS ORGANISMOS ELECTORALES.	271
A) La justicia electoral desde las autoridades administrativas	273
B) La Junta Electoral en Tucumán. Síntesis histórica	274
3. EVALUACIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUNTA ELECTORAL	
PROVINCIAL (JEP) DE TUCUMÁN.....	282
A) Dimensión legal.....	282
B) Dimensión funcional administrativa.....	296
C) Dimensión Relación con los poderes del Estado.....	297
4. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL	299
5. MATRIZ DE OPORTUNIDADES	302
6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	304
7. ANEXO INFORME DE ELECCIONES DEL 23/08/2015	305
 CAPÍTULO VII.....	 309
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	309
1. PATRONES COMUNES DE DISEÑO INSTITUCIONAL	309

A) El cambio institucional.....	311
B) Patrones de cambio.....	313
2. EXPLICACIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL.....	313
A) Patrones de diseño.....	314
3. MATRIZ DE OPORTUNIDADES DE LOS FUNCIONARIOS. INTERACCIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y AMBIENTE.....	317
A) Autonomía percibida.....	322
B) Rendición de cuentas debida.....	323
C) Pro-actividad.....	323
4. CONCLUSIONES DE TESIS.....	323
5. UNA PROPUESTA EXPLICATIVA.....	327
A) Factores del lado de la oferta.....	328
B) Factores del lado de la demanda.....	333
C) Los factores de la oferta y la demanda como matriz de oportunidades.....	337
BIBLIOGRAFÍA.....	343
ANEXOS.....	349
ANEXO METODOLÓGICO.....	353
1. VARIABLE DEPENDIENTE: LOS ORGANISMOS DE CONTROL.....	355
2. VARIABLE DEPENDIENTE: CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES OBSERVADAS.....	358
A) El Tribunal de Cuentas.....	360
B) El Defensor del Pueblo de Tucumán. Categorías de análisis para la evaluación institucional.....	365
C) Evaluación del Diseño institucional de la Fiscalía Anticorrupción de Tucumán 2000-2005.....	370
D) Categorías de análisis para la evaluación institucional de la Junta Electoral Provincial (JEP).....	375
3. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES.....	381
A) Ambiente histórico.....	382
B) El contexto político.....	385

4. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES	386
A) Autonomía percibida	387
B) Rendición de cuentas	387
C) Pro-actividad.....	388
5. CRITERIOS INTERPRETATIVOS DESDE EL MODELO MULIDIMENSIONAL	390
ANEXO FOTOGRÁFICO	393

LISTADO DE CUADROS

Cuadro A.1	Esquema del proceso de accountability	31
Cuadro A.2	Análisis de institucionalidad	41
Cuadro A.3	Variables del Objetivo 1	79
Cuadro A.4	Variables del Objetivo 2	80
Cuadro A.5	Implicancia de variables en los organismos y calidad democrática	82
Cuadro I.1	Regiones Argentinas	87
Cuadro I.2	Sumario de posiciones provinciales de IDH y recambio partidario	96
Cuadro I.3	Uso del cinturón de seguridad	101
Cuadro I.4	Muertes en accidentes de motocicletas. Franja etárea	102
Cuadro I.5	Muertes en accidentes en motocicletas	103
Cuadro I.6	Indicador de femicidios	105
Cuadro I.7	Relación entre femicidios adolescentes, alfabetismo y robo armado	105
Cuadro I.8	Relación entre violación con abuso de alcohol y NBI por regiones	106
Cuadro I.9	Relación de golpes y abuso de alcohol por provincias	106
Cuadro I.10	Ordenamiento provincial por puntaje de rendimiento escolar	109
Cuadro I.11	Sumario de variables de la cultura legal	114
Cuadro I.12	Ordenamiento provincial según IDH	115
Cuadro I.13	Porcentaje de personas con NBI por provincias	116
Cuadro I.14	Empleados estatales Catamarca y Tucumán 1999-2002	117
Cuadro I.15	Empleados públicos por cada 1000 habitantes	118
Cuadro I.15	Porcentaje de asalariados privados sobre PEA	119
Cuadro I.17	Ingreso per cápita por provincia	121
Cuadro I.18	Viviendas por cada 1000 habitantes	122
Cuadro I.19	Sumario de variables de contexto socioeconómico	123
Cuadro II.1	Desequilibrio de transferencias fiscales	128
Cuadro II.2	Sobrerrepresentación comparada en América Latina	131
Cuadro II.3	Miembros de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán	159
Cuadro II.4	Proporción de ministros de Corte designados por el gobernador	160
Cuadro II.5	Resultado de partidos en competencia electoral a gobernador	166
Cuadro II.6	Número efectivo de partidos en elecciones a gobernador	167
Cuadro II.7	Composición porcentual de partidos en la legislatura	168

Cuadro II.8	Participación histórica de partidos en la legislatura	169
Cuadro II.9	Sumario de variables del entorno político	169
Cuadro II.10	Sumario de Ambiente (contexto socio-político/cultura legal)	170
Cuadro III.1	Evaluación de la solidez jurídica TCP	174
Cuadro III.2	Evaluación de selección de titulares TCP	176
Cuadro III.3	Evaluación de destitución de titulares TCP	177
Cuadro III.4	Evaluación de libertad de gestión TCP	178
Cuadro III.5	Evaluación del universo de trabajo TCP	179
Cuadro III.6	Evaluación de la capacidad de determinación de daños TCP	180
Cuadro III.7	Evaluación de la fiscalización de operaciones TCP	183
Cuadro III.8	Evaluación de la capacidad de investigación TCP	184
Cuadro III.9	Evaluación de asesoramiento TCP	184
Cuadro III.10	Evaluación de recursos financieros TCP	185
Cuadro III.11	Evaluación de RRHH TCP	187
Cuadro III.12	Evaluación del vínculo con los poderes del Estado TCP	189
Cuadro III.13	Evaluación de relación de dependencia TCP	192
Cuadro III.14	Evaluación de dimensiones y categorías de diseño institucional TCP	193
Cuadro III.15	Evaluación de la matriz de oportunidades del TCP	198
Cuadro III.16	Evaluación multidimensional del TCP	201
Cuadro IV.1	Análisis comparativo de marcos legales	206
Cuadro IV.2	Evaluación de la selección de titulares del DP	211
Cuadro IV.3	Evaluación de destitución de titulares DP	211
Cuadro IV.4	Evaluación de libertad de gestión	213
Cuadro IV.5	Evaluación del ámbito de actuación DP	214
Cuadro IV.6	Evaluación de la actuación por materia DP	215
Cuadro IV.7	Evaluación de la capacidad de investigación DP	216
Cuadro IV.8	Evaluación de asesoramiento DP	217
Cuadro IV.9	Evaluación de accesibilidad pública DP	218
Cuadro IV.10	Evaluación de publicidad DP	219
Cuadro IV.11	Evaluación de descentralización DP	220
Cuadro IV.12	Evaluación de transparencia procesal DP	220
Cuadro IV.13	Evaluación de recursos financieros DP	222
Cuadro IV.14	Evaluación de RRHH del DP	224

Cuadro IV.15	Evaluación de vínculo con poderes del Estado DP	225
Cuadro IV.16	Evaluación de relación de dependencia DP	226
Cuadro IV.17	Evaluación de de dimensiones y categorías de diseño institucional DP	226
Cuadro IV.18	Evaluación de matriz de oportunidades del DP	229
Cuadro IV.19	Evaluación multidimensional DP	233
Cuadro V.1	Evaluación de solidez jurídica FA	241
Cuadro V.2	Evaluación de nombramiento del titular FA	242
Cuadro V.3	Evaluación de destitución del titular FA	243
Cuadro V.4	Evaluación de libertad de gestión FA	243
Cuadro V.5	Evaluación de universo de trabajo FA	244
Cuadro V.6	Evaluación de determinación de daños FA	245
Cuadro V.7	Evaluación de capacidad de administración FA	245
Cuadro V.8	Evaluación de capacidad de investigación FA	246
Cuadro V.9	Evaluación de capacidad de inteligencia FA	246
Cuadro V.10	Evaluación de asesoramiento FA	247
Cuadro V.11	Evaluación de recursos financieros FA	247
Cuadro V.12	Evaluación de RRHH FA	248
Cuadro V.13	Evaluación de vínculo con poderes del Estado FA	249
Cuadro V.14	Evaluación de relación de dependencia FA	250
Cuadro V.15	Evaluación de dimensiones y categorías de diseño institucional FA	251
Cuadro V.16	Evaluación de matriz de oportunidades FA	254
Cuadro V.17	Evaluación multidimensional FA	255
Cuadro VI.1	Evolución de la JEP	275
Cuadro VI.2	Rendición de cuentas	281
Cuadro VI.3	Divulgación pública de informes	281
Cuadro VI.4	Evaluación de solidez jurídica JEP	283
Cuadro VI.5	Evaluación de selección de titulares JEP	283
Cuadro VI.6	Evaluación de destitución de titulares JEP	284
Cuadro VI.7	Evaluación de la legitimidad de titulares JEP	285
Cuadro VI.8	Evaluación de libertad de gestión JEP	286
Cuadro VI.9	Evaluación de universo de trabajo JEP	286
Cuadro VI.10	Evaluación de aplicación de sanciones JEP	288
Cuadro VI.11	Evaluación de capacidades administrativas JEP	289

Cuadro VI.12 Evaluación de facultades organizativas JEP	290
Cuadro VI.13 Evaluación de control institucional de partidos JEP	292
Cuadro VI.14 Evaluación de control financiero de los partidos JEP	293
Cuadro VI.15 Evaluación de obligaciones organizativas JEP	294
Cuadro VI.16 Evaluación de función de asesoramiento JEP	295
Cuadro VI.17 Evaluación de rendición de cuentas JEP	296
Cuadro VI.18 Evaluación de recursos financieros JEP	296
Cuadro VI.19 Evaluación de RRHH JEP	297
Cuadro VI.20 Evaluación de vínculo con poderes del Estado JEP	298
Cuadro VI.21 Evaluación de relación de dependencia JEP	299
Cuadro VI.22 Evaluación de dimensiones y categorías de diseño institucional JEP	300
Cuadro VI.23 Evaluación de matriz de oportunidades JEP	303
Cuadro C.1 Mapa de diseño institucional de los organismos de control	310
Cuadro C.2 Elementos comunes fortalezas/debilidades	316
Cuadro C.3 Mapa multidimensional de los organismos de control	319
Cuadro C.4 Secuencia causal de elementos habilitantes	333
Cuadro C.5 Relación entre institucionalidad y regiones	337
Cuadro C.6 Sistema de oferta y demanda de legalidad	340
Matriz de Consistencia	351
Cuadro A.1 Fundamentos básicos del diseño legal del TCPT	364
Cuadro A.2 Fundamentos básicos del diseño legal del DPT	370
Cuadro A.3 Fundamentos básicos del diseño legal de la FA	375
Cuadro A.4 Fundamentos básicos del diseño legal de la JEP	381
Cuadro A.5 Evaluación de dimensiones de la cultura legal	383
Cuadro A.6 Evaluación del contexto socioeconómico	385
Cuadro A.7 Evaluación del contexto político	386
Cuadro A.8 Elementos que el funcionario percibe como Matriz de incentivos	388
Cuadro A.9 Condiciones que el funcionario percibe como Matriz de oportunidades	389
Cuadro A.10 Modelo de factores que influyen en la oferta y demanda de legalidad	391

SUMMARY

ACCOUNTABILITY IN TUCUMÁN. Agencies of Control and Institutional Crisis.

The democratization process initiated 32 years ago in Argentina, in the context of the third wave of democratization (Huntington, 1996: 3), has been far from the classic standards of contemporary democracies in developed countries. As the persistence of old authoritarian leadership styles that coexisted with democratic practices, growing stream of studies on the subject began to emerge to understand its causes. Recognition of the historical legacy is reflected in representative studies of this new climate of ideas. Thus, given the authoritarian legacy (Weffort, 1993) and presidential plebiscite and traditions (O'Donnell, 1991; Nino, 1992) value, helped identify variables incidents, discover certain barriers to full institutionalization, and understand the complexity and challenges involved in the construction of democracy.

At the same time it is also possible to notice large differences in results in Argentina sub national states in multiple dimensions of analysis. Differences in democratic performance of the Argentina provinces can observe in different areas: in the electoral dimension, where there are provinces that are more or less competitive and pluralistic, in the exercise of human rights and democratization of the provincial police, access to justice and the independence of the provincial judicial systems of political power. Important differences in economic concentration and access to business opportunities, especially in smaller provinces lack a diversified economic structure and economic activity is carried out under the provincial government are also observed. Even in the concentration of the media there are big differences between the provinces.

On the one hand there are provinces like Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Formosa and Tucumán, where political regimes have maintained a tense intra-powers and inter-related powers, limited accountability, weak judicial systems, frequent abuse of power and weak protection of political rights, including civil rights. In contrast, other provinces showed robust, stable institutional systems over time, with excellent intra- and inter-powers of accountability, effective solid state of law and respect for civil and political rights mechanisms; in addition, a constant evolution in the adoption of

mechanisms that tends to strengthen the rule of law, transparency and the defense of individual rights.

These different paths, both Argentina and Latin American countries with developed democracies, and between Argentine sub national own units; they led to the need to conceptually define new categories of analysis for the development of theoretical and methodological criteria comparable to these new emerging realities. The first scholars on the subject (O'Donnell, Philippe Schmitter, Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner, Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz, Paul Collier and José María Maravall) have agreed to bring the criterion of *horizontal accountability* absent dimension in democratic regimes in the region. It is precisely this absence that defines the difference of both trajectories resulting economic and political, between developed and emerging democracies. Lack which in turn is closely linked to the *control agencies* responsible for its management. These agencies have the task of controlling the activity of the State, to oversee key aspects related to the dynamics of institutions and their effectiveness is directly linked to the democratic quality manner.

Given that the control agencies are structural elements of the democratic quality of States, this doctoral thesis aims to analyze emerging singularities manifest these institutional constructs of the province of Tucuman from two approaches: first analyze the impact of institutional change caused the sudden and surprising political majority hegemonized power, perhaps in the last 12 years in the province, under the leadership of José Alperovich; and secondly we evaluate the effectiveness of the control agencies to fulfill their duties. From within its legal design, taking into account the existing historical environment in the system, we evaluate opportunities matrix (incentives and constraints) faced by holders of control agencies. We also consider their overall interaction with the context of profound changes in international strategic position and increased foreign exchange earnings of the last 100 years operated in Argentina and its provinces.

In the analysis of the reform process initiated in Argentina in the 1990s, it became institutional shift in the 2000s; those involved in its construction can not be reduced to local actors. The strong presences of multilateral lending agencies (OMCs) in the 1990s, and its absence in the 2000s, is key factors that should be included in the overall political analysis of a country that has been ambivalently interrelated with different blocks power. In the first part of the study period (1990-2003), Argentina has developed

strong ties with the US and the new network of countries "Western" post cold war. However, in the second stage of analysis (2003-2015), he has denied emphatically excluded and practically annulled by establishing agreements with the block of emerging countries, characterized by weak control systems.

Most of the reforms of "first generation" (1990s) were developed to urge developed countries and OMCs that conditioned their support to the modernization of the State with effective institutions, primarily aimed at guaranteeing the repayment of investments and loans Argentina claimed that access. The debt crisis of the 1980s had left a country without reserve, hyperinflation, de-industrialized and a sharp drop in social dynamics. Access to credit and investments assumed modernize the country under capitalist standards, especially inspired by the principles derived from the Washington Consensus.

However, the change in Argentine strategic relationship from 2003 onwards, the departure of the international credit markets after default, the failure of the IMF audits, etc., have meant a decompression control mechanisms knotted in the previous stage . This desertion *diagonal accountability* systems has revealed the lack of effective own institutional controls. This national strategic position has been to cause first the 2001 crisis, the massive social indignation ("throw them all"), the default on international debt (default) and especially hazardous and exuberant increase prices commodities that allowed the government to move away from the OMCs, for "living within our means".

On the other hand, the local contribution of regional cultures also has an impact on the formation of institutions. In places strong presence of cultural tradition, liberal democracy is an arbitrary juxtaposition lacking natural evolutionary process (crisis, internal struggles interests, metabolic activity of social processes, resulting agreements) not effectively consolidates its accountability system therefore, we note the presence of several variables that can be weighed to establish the causes of the regressive dynamic control agencies. We emphasize the interaction of the cultural aspect and the excessive power enabling achieved in parliaments that are linked synergistically with the disappearance of diagonal accountability mechanisms established by international OMCs. Circumstance that has emancipated the will of the national executive and the provincial executives, deepening the weakness of their own and endogenous mechanisms of *checks and balances*.

Our main findings revolve around the incisive handling legal designs of the control bodies, with the legal support that validate parliamentary majorities. These institutional changes are aimed at neutralizing the accountability to enable a style of hegemonic policies and invasive advancing on sensitive pillars of the rule of law.

Our findings postulate that in an environment where political, cultural and social conformation unfavorable to the establishment of the rule of law prevail diagonal accountability is a key to the implementation of modern and efficient bodies to incorporate the State to an interactive exchange factor global cooperation. After boarding the State in that specific direction (as the direction taken in the 1990s), his sudden absence (as a result of geopolitical-strategic change), combined with the emergence of unified majorities enables progressive degradation, inclusive and democratic institutions, mainly due to the elimination of the dimension of accountability.

In other words, in an unfavorable to the legality and implementation of standards of accountability historic environment (social, cultural and political), the combination of high rental income with the disappearance of control mechanisms leads to the consolidation of democracies low quality.

We also note, the harmonization difficult lifestyle, beliefs and symbolic representations of the growing local electoral majorities -stimulated by welfare policies and the persistence of a legal tradition founded on hierarchical relations awe-“patrón” leader; with political liberalism inherent in organizing our national state since the mid-nineteenth century legal principles. We hold that the atavistic idiosyncrasy clashes with the Western ideology of liberal democracy, leading in this way to institutional hybrid constructs, grounded in a climate of growing structural poverty and dependence on the State.

RESUMEN

RENDICIÓN DE CUENTAS EN TUCUMÁN. Organismos de Control y la Crisis de las Instituciones.

El proceso de democratización iniciado hace 32 años en Argentina, en el contexto de la *tercera ola de democratización* (Huntington, 1996:3), ha resultado distante de los estándares clásicos de las democracias contemporáneas de los países desarrollados. A medida que se advertía la persistencia de viejos estilos de liderazgo autoritarios que convivían con prácticas democráticas, una creciente corriente de estudios sobre el tema comenzó a surgir para comprender sus causas. El reconocimiento del legado histórico se reflejó en estudios representativos de ese nuevo clima de ideas. Así, el valor otorgado a la herencia autoritaria (Weffort, 1993) y las tradiciones plebiscitarias y presidencialistas (O'Donnell, 1991; Nino, 1992), contribuyeron a identificar variables incidentes, descubrir ciertos obstáculos que impiden una plena institucionalización, y comprender la complejidad y desafíos que implicaba la construcción de la democracia.

También es posible advertir grandes diferencias en los resultados de los estados subnacionales de Argentina en múltiples dimensiones de análisis: en la dimensión electoral, donde hay provincias que son más o menos competitivas y pluralistas, en el ejercicio de los derechos humanos y la democratización de las policías provinciales, en el acceso a la Justicia y la independencia de los sistemas judiciales provinciales del poder político. Se observan asimismo diferencias importantes en la concentración económica y el acceso a oportunidades de negocios, sobre todo en las provincias más chicas donde carecen de una estructura económica diversificada y la actividad económica se realiza al amparo del Estado provincial. Incluso en la concentración de los medios de comunicación hay grandes diferencias.

Por una parte existen provincias como Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Formosa o Tucumán, en las cuales los regímenes políticos han mantenido una tensa relación intra-poderes e inter-poderes, muy limitado *accountability*, débiles sistemas judiciales, abusos frecuentes de poder y débil protección de derechos políticos, incluso de derechos civiles. En contraste, otras provincias manifestaron sistemas institucionales robustos, estables en el tiempo, con óptimos mecanismos intra e inter-poderes de *accountability*, efectivos *estados de derecho* y sólido respeto por los derechos civiles y políticos; y

además, una constante evolución en la adopción de mecanismos que tienden a fortalecer el respeto a la ley, la transparencia y la defensa de derechos individuales.

Estas diferencias resultantes, tanto de Argentina y los países de América Latina con las democracias desarrolladas, así como de las propias unidades subnacionales argentinas entre sí, instaron la necesidad de definir conceptualmente nuevas categorías de análisis para el desarrollo de criterios teóricos y metodológicos novedosos en el abordaje de estas nuevas realidades emergentes. Los primeros estudiosos en la materia (O'Donnell, Philippe Schmitter, Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner, Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz, Paul Collier y José María Maravall) han convenido en señalar el criterio de *accountability horizontal* como dimensión ausente en los regímenes democráticos de Argentina y países de la región. Es precisamente esta ausencia la que define la diferencia de trayectorias resultantes, tanto económica como política, entre las democracias desarrolladas y las emergentes. Carencia que a su vez está íntimamente vinculada a los *organismos de control* encargados de su gestión. Estos organismos tienen la misión de controlar la actividad del propio Estado, de fiscalizar aspectos fundamentales vinculados a la dinámica de las instituciones y su eficacia se vincula de manera directa a la calidad democrática.

Teniendo en cuenta que los organismos de control son elementos estructurantes de la calidad democrática de los Estados, esta tesis doctoral se propone analizar las singularidades emergentes que manifiestan estos constructos institucionales de la provincia de Tucumán desde 2 enfoques: en primer lugar analizamos el impacto de cambio institucional causado por la inesperada y sorprendente mayoría política que hegemonizó el poder, en tal vez los últimos 12 años, en la provincia bajo la conducción del gobernador José Alperovich; en segundo lugar evaluamos la efectividad de los organismos de control para cumplir su cometido. Desde el interior de su diseño legal, teniendo en cuenta el *ambiente histórico* existente en el sistema, evaluamos la matriz de oportunidades (incentivos y restricciones) que deben enfrentar los titulares de los organismos de control. Consideramos asimismo, su interacción global con el contexto de profundos cambios de posición estratégica internacional y el mayor ingreso de divisas de los últimos 100 años operado en Argentina y sus provincias.

En el análisis del proceso de *reforma del Estado* iniciado en Argentina en los 1990s, devenido en *cambio institucional* hacia los 2000s, los actores involucrados en su construcción no pueden reducirse a los actores locales. La fuerte presencia de los

organismos multilaterales de crédito (OMC) de los 1990s, así como su ausencia en los 2000s, son factores determinantes que deben ser incluidos en el análisis político global de un país que se ha interrelacionado de manera ambivalente con diferentes bloques de poder. En la primera parte del período analizado (1990-2003), Argentina ha desarrollado fuertes vínculos con Estados Unidos y el nuevo entramado de países “occidentales” post guerra fría. En cambio, en la segunda etapa de análisis (2003-2015), los ha negado, excluido enfáticamente y anulado prácticamente, estableciendo acuerdos con el bloque de países emergentes, caracterizados por sus débiles sistemas de control.

La mayor parte de las reformas de “primera generación” (1990s) se desarrolló a impulso de los países desarrollados y OMCs que condicionaban su ayuda, a la modernización del Estado con instituciones eficientes, fundamentalmente orientadas a garantizar el repago de las inversiones y préstamos a los que Argentina pretendía acceder. La crisis de deuda de los 1980s había dejado un país sin reservas, hiperinflación, des-industrializado y con una dinámica social en notable caída. El acceso a créditos e inversiones suponía modernizar el país bajo estándares capitalistas, especialmente inspirados en los principios derivados del Consenso de Washington.

Sin embargo, el cambio de relacionamiento estratégico argentino desde 2003 en adelante, la salida de los mercados de crédito internacionales post *default*, la abstención de las auditorías del FMI, etc., han significado una descompresión de los mecanismos de control anudados en la etapa anterior. Esta posición estratégica nacional ha tenido como causa en primer lugar la crisis de 2001, la indignación social masiva (“que se vayan todos”), la cesación de pagos de deuda internacional (*default*) y especialmente el azaroso y exuberante incremento de los precios de los *commodities* que permitieron al gobierno alejarse de los OMCs, para “vivir con lo nuestro”.

Por otro lado, el aporte localista de las culturas regionales también tiene incidencia en la conformación de las instituciones. En localidades de fuerte presencia de tradición cultural, la democracia liberal es una yuxtaposición arbitraria que al carecer de su proceso evolutivo natural (crisis, luchas internas de intereses, metabólisis de procesos sociales, acuerdos resultantes), no consolida de manera efectiva la implementación del conjunto de principios que favorezcan una plena institucionalización –dentro de la cual encontramos el *accountability*, por ello, advertimos la presencia de diversas variables que pueden ser ponderadas para establecer las causales de la dinámica regresiva de los organismos de control. Hacemos énfasis en la interacción del aspecto cultural y el

desmedido poder habilitante conseguido en los parlamentos que se vinculan de manera sinérgica con la desaparición de mecanismos de *accountability* diagonales establecidos por los OMCs internacionales. Circunstancia que ha emancipado la voluntad del ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, profundizando la debilidad de sus mecanismos propios de *checks and balances*.

Nuestros principales hallazgos empíricos giran en torno a la manipulación incisiva de los estatutos legales de los organismos de control, e instituciones en general, con el apoyo legal que convalidan las mayorías parlamentarias. Estos cambios institucionales están dirigidos a neutralizar la rendición de cuentas para permitir un estilo político hegemónico e invasivo que avanza sobre pilares sensibles del Estado de Derecho.

Nuestras conclusiones postulan que en ambientes donde prevalece una conformación política, cultural y social desfavorable al establecimiento del *estado de derecho*, el *accountability diagonal* es un factor decisivo para la implementación de organismos modernos y eficientes que introduzcan al Estado a un sistema interactivo de intercambio y cooperación global. Una vez embarcados los Estados en esa dirección definida (tal el rumbo asumido en los 1990s), su repentina ausencia (como efecto de cambio geopolítico-estratégico), combinado con el surgimiento de mayorías unificadas habilita la degradación de instituciones progresistas, inclusivas y democráticas, debido principalmente a la eliminación de la dimensión de *accountability*. En otras palabras, en un *ambiente histórico* (social, cultural y político) poco propicio a la legalidad y la implementación de normas de *accountability*, la combinación de altos ingresos de rentas con la desaparición de mecanismos de control induce a la consolidación de democracias de baja calidad.

También observamos la difícil armonización entre el estilo de vida, creencias y representaciones simbólicas de las crecientes mayorías electorales locales -estimuladas por políticas asistencialistas, así como la persistencia de una tradición legal fundada en relaciones jerárquicas de respeto reverencial al “patrón”; con los principios jurídicos inherentes al liberalismo político que organiza nuestro Estado nacional desde mediados de siglo XIX. Sostenemos que la idiosincrasia atávica colisiona con el ideario occidental de la democracia liberal, dando lugar de esta manera a constructos institucionales híbridos, basados en un clima de creciente pobreza estructural y dependencia del Estado.

INTRODUCCIÓN

1. TEMA

El proceso de democratización iniciado hace 32 años en Argentina, en el contexto de la *tercera ola de democratización* (Huntington, 1996:3), ha resultado distante de los estándares clásicos de las democracias contemporáneas de los países desarrollados. A medida que se advertía la persistencia de viejos estilos de liderazgo autoritarios que convivían con prácticas democráticas, una creciente corriente de estudios sobre el tema comenzó a surgir para comprender sus causas.¹ El reconocimiento del legado histórico se reflejó en estudios representativos de ese nuevo clima de ideas. Así, el valor otorgado a la herencia autoritaria (Weffort, 1993) y las tradiciones plebiscitarias y presidencialistas (O'Donnell, 1991; Nino, 1992), contribuyeron a identificar variables incidentes, descubrir ciertos obstáculos que impiden una plena institucionalización, y comprender la complejidad y desafíos que implicaba la construcción de la democracia.

La necesidad de delimitar conceptualmente nuevas categorías de análisis ha inducido a los investigadores al desarrollo de criterios teóricos y metodológicos novedosos. Guillermo O'Donnell ha denominado un “nuevo animal” a este régimen político, el cual se caracteriza por el cumplimiento de elecciones periódicas, pero con la persistencia de elementos negativos que indican un pronunciado déficit de sus aspectos institucionales. Así verificamos la coexistencia de elecciones libres, sistema judicial que asegura el debate de ideas, prensa sin censura, libre conformación de partidos, libertad de reunión y ciertas libertades civiles –aunque todas ellas de baja intensidad; con graves falencias en los mecanismos de rendición de cuentas o *accountability horizontal*² que caracterizan a una *democracia representativa*. Este tipo de democracia no institucionalizada resultante ha sido denominado por O'Donnell *democracia delegativa*.³

¹ Los estudios más representativos fueron realizados por O'Donnell (1991), Nino (1992), Malloy (1993), Weffort (1993), Torre (1991), Conaghan y Malloy (1997), Ducatzenzeiler y Oxhorn (1994).

² “Rendición de cuentas” es una traducción aproximada de *accountability*, que carece de los elementos integrantes del concepto original, por lo que, con disculpas por el anglicismo, en adelante vamos conservar este término y explicarlo con mayor detenimiento en las próximas páginas.

³ Otros autores apelaron a diferentes conceptos para expresar la misma inquietud. Entre ellos se destaca la noción de “democracia híbrida” de Malloy (1993), “hiperpresidencialismo” (Nino, 1992), “democracia decisionista” (Quiroga, 1997). En la actualidad, una fuerte corriente que se vincula a la conceptualización de los “populismos” cobra mayor densidad académica (ver, publicación de SAAP, revista anuario 2015).

El mérito de estos incipientes trabajos de investigación radica en la voluntad de traducir conceptualmente la complejidad propia de las expresiones regionales que no hallaba respuestas satisfactorias en las teorías democráticas dominantes. De esta manera puede decirse que estos trabajos recuperan la mejor tradición del pensamiento político y social latinoamericano que aspira a contribuir a la literatura política desde éste lugar del mundo, con mirada propia sobre problemas universales.

Estos primeros estudios (O'Donnell, Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner, Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz, Philippe Schmitter, Paul Collier y José María Maravall)⁴ han convenido en señalar el criterio de *accountability horizontal* como dimensión ausente en los regímenes democráticos de Argentina y países de la región. Es precisamente esta ausencia la que define la diferencia de trayectorias resultantes, tanto económicas como políticas, entre las democracias desarrolladas y las emergentes. Carencia que a su vez está íntimamente vinculada a los *organismos de control* encargados de su gestión.⁵ Estos organismos tienen la misión de controlar la actividad del propio Estado, de fiscalizar aspectos fundamentales vinculados a la dinámica de las instituciones y su eficacia se vincula de manera directa a la calidad democrática.

Teniendo en cuenta que los organismos de control son elementos estructurantes de la calidad democrática de los Estados, esta tesis doctoral se propone analizar las singularidades emergentes que manifiestan estos constructos institucionales de la provincia de Tucumán. Desde el interior de su diseño legal evaluaremos, teniendo en cuenta la matriz de oportunidades existente en el sistema (incentivos/restricciones), cómo impactó su efectividad -y la variación de su diseño- la inesperada y sorprendente mayoría política que hegemonizó el poder, en tal vez los últimos 12 años, en la provincia. Consideraremos asimismo, su interacción global con el contexto de profundos cambios de posición estratégica internacional y el mayor ingreso de divisas de los últimos 100 años operado en Argentina y sus provincias.

Esta investigación pretende avanzar sobre un campo poco explorado del análisis político subnacional argentino: la micro-observación de las instituciones subnacionales que dan expresión a manifestaciones alejadas del ideal democrático y la organización

⁴ Cfr: Nota 27 y 28 de Duque Daza, Javier. 2015. "Guillermo O'Donnell y la Democracia". Revista Movimientos sociales y Democracia en América Latina. Universidad del Valle, Colombia. <http://www.elsevier.es> [consulta: 14/02/2015].

⁵ Cf. Quiroga, Hugo. "Parecidos de Familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático", en: "Democracia Delegativa". 2011. Guillermo O'Donnell... [et.al.]; coordinado por Guillermo O'Donnell; Osvaldo Iazzetta; Hugo Quiroga. 1ra. ed. Buenos Aires. Prometeo Libros, 2011.

social equitativa. Pretendemos echar luces sobre los mecanismos que favorecen la conformación de las instituciones que configuran una democracia típicamente *híbrida* y así, abrir caminos a futuros estudios empíricos que contribuyan a señalar los aciertos y errores de las instituciones, comprender su impacto social y los mecanismos que favorecen sus productos que, en definitiva, definen el rumbo del desarrollo de sus ciudadanos. Nos sentimos motivados por las graves falencias existentes, por el rumbo crítico de su dinámica regresiva, pero especialmente por las crueles consecuencias sociales que subyacen a ellas.

2. JUSTIFICACIÓN

Todos sistema político democrático, cualquiera sea su variante ideológica o su forma de gobierno, requiere de un sistema de control del poder, tanto en su propia dimensión administrativa como en su equilibrio con otros poderes. Así surge como materia ineludible la consideración de su sistema de control, rendición de cuentas o *accountability*. Para O'Donnell la calidad democrática se vincula de manera íntima con el concepto de *accountability*. Sus reflexiones apuntan a que el grado de “democraticidad” está relacionado directamente con la concreción de un Estado efectivo, el cual no sólo implica la dimensión inter-institucional, sino también que ninguna institución estatal escape al control de legalidad de sus acciones, que el sistema legal se extienda de forma homogénea a través de todo el territorio y que los derechos se apliquen de forma universal, con independencia de los atributos personales. Esto último incluye la concepción del ciudadano como agente, portador de derechos legalmente asignados sobre bases universalistas. En base a ello, las instituciones del Estado pueden ser consideradas más o menos democráticas según el grado en que reconocen estos derechos.⁶

⁶ Al respecto Guillermo O'Donnell propone cuatro variables con sus respectivos indicadores: 1) el sistema legal (si es homogéneo, si se aplica a todos sin distinción de atributos personales, si prohíben la discriminación), 2) el Estado y el gobierno (si ejerce control efectivo sobre todo el territorio), 3) si se garantiza el *accountability* horizontal, 4) tribunales e instituciones auxiliares (acceso a la justicia de forma libre y expedita, si se reconocen los tratados internacionales, si se respeta el debido proceso) (Cfr. Duque Daza, 2014:113-44).

A) El *accountability*

Según Andreas Schedler (1999), existen múltiples conceptos que son frecuentes en el mundo angloparlante que no tienen una traducción directa en el idioma español. Si bien se ha buscado una denominación que describa con la máxima aproximación al concepto de *accountability* (se ha traducido como *rendición de cuentas*, *control*, *fiscalización*, *responsabilidad*), no se ha logrado con la denominación *rendición de cuenta* una apreciación ajustada. No se trata de una simple cuestión nominativa, por el contrario, se vincula con implicancias conceptuales diferentes como explicaremos a continuación.⁷

En primer lugar, argumenta Schedler, *accountability* conlleva un sentido de obligación que no comparte *rendición de cuenta*, cuyo significado parece sugerir un acto voluntario, una gracia generosa del soberano que lo hace por propia voluntad. En segundo lugar, este criterio de obligatoriedad del *accountability* implica su contraparte: es decir, el *derecho a exigir* por parte de la ciudadanía. En la noción de *accountability* coexisten 3 nociones simultáneas: la obligación del funcionario de acudir a rendir cuentas, la obligación de informar y justificar sus actos (*answerability*), y por último la dimensión sancionatoria en caso de violación de deberes propios (*enforcement*). Es decir que el *accountability* implica 3 mecanismos para ser ejercida:

- 1) obligación de los funcionarios a acudir a la indagación,
- 2) obligación a explicar y justificar sus actos (*answerability*) y
- 3) eventualmente ser sancionados (*enforcement*).

Las 3 dimensiones convierten a la noción de *accountability* en un concepto denso que resulta más riguroso en términos académicos que *rendición de cuentas*. Ello es en virtud que involucra otros conceptos vinculados que vamos a analizar a continuación.

a) *Answerability*

Tampoco encontramos una palabra en español que sea similar, no obstante algunos han intentado llamarla *responsabilidad*.⁸ Ésta se puede definir como la capacidad para realizar preguntas, así como la obligación de responderlas. Al respecto encontramos que

⁷ Sería interesante discutir si esta ausencia de significado equivalente no es un síntoma de la carencia simbólica de la noción completa de *accountability* en nuestra cultura, y que se traduciría en la ausencia de *accountability* efectiva.

⁸ Cfr. el proyecto “Responsabilidad – Anticorrupción en las Américas” (www.respondanet.com)

realizar preguntas significa a su vez solicitar o ser solicitado de informar y explicar. Es decir que a la obligación o el derecho de dar o solicitar información, le acompañan sus correspondientes explicaciones, razones o justificación.⁹ Este sometimiento de los actos a ser “*accountabilizados*” establece una relación dialéctica entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. La rendición de cuentas, por tanto, es un mecanismo interactivo de preguntas, repuestas, argumentos y contra-argumentos contraria no sólo al ejercicio mudo del poder, sino también a controles mudos y unilaterales del poder.

b) Enforcement

El *accountability* contiene el término *enforcement*, palabra sin correspondencia con otra en español. Constituye el elemento coactivo que le da significado a *accountability*. Implica que los agentes que exigen cuentas no solamente “cuestionan”, sino que eventualmente también “castigan” el comportamiento irregular de los agentes públicos (O'Donnell 1994: 61). Es decir que los que rinden cuenta no solo deben contar lo *que* han hecho y *porqué* lo han hecho, sino que además *se hacen responsables* por lo realizado. Esta cualidad determina una dimensión simbólica de mayor importancia.

La relación estrecha entre el *accountability* y la aplicación de sanciones refuerzan la posición neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas.¹⁰ De lo contrario, si ante una conducta impropia el principal solo procede a su denuncia o exposición pública y no se aplican los castigos correspondientes, la función de control queda abstracta, como acto inocuo, que conlleva un significado simbólico dañoso para la sociedad que deriva finalmente en la sensación generalizada de impunidad. La literatura neo-institucionalista sostiene que la efectividad de las normas formales debe necesariamente ir acompañada de mecanismos de sanción. Ambos mecanismos, la vigilancia efectiva y la sanción efectiva, son cruciales para establecer una “estructura de incentivos” que funcione de manera eficiente. Intervienen en este aspecto cuestiones simbólicas que tienen un efecto disuasivo, tanto la probabilidad de que se detecten inobservancias a las normas, como la probabilidad de que sean castigadas (Collier, 1999; O'Donnell, 1999 y Maravall, 1999). Además de ello tienen un efecto catártico fundamental conceptualizado desde la corriente del *análisis institucional histórico*

⁹ Los dos aspectos de la responsabilidad se refieren tanto a decisiones pasadas como futuras. Ver también Maravall (1999).

¹⁰ El llamado neo-institucionalismo en la ciencia política se asocia al redescubrimiento de la relevancia de las instituciones formales. Véase Schedler (1999).

comparativo. Dimensión ésta, donde no solo cobran importancia las instituciones, sino que se entremezcla con las creencias, los valores sociales y el sentido de reparación que la víctima o damnificado exige de parte del Estado.

B) *Accountability* político, vertical y horizontal

La literatura ha convenido la existencia de 2 variantes de *accountability*, el vertical o político y el horizontal. El *accountability político* supone una relación entre 2 tipos de actores: los ciudadanos, quienes vendrían a ocupar el lugar del *principal*, en el cuál finalmente reside el sujeto activo de la función; y los gobernantes quienes vendrían a ser los *agentes*. El mecanismo implica un intercambio de responsabilidades y sanciones eventuales como base de este mecanismo. Es eminentemente una relación de poder: los gobernantes a quienes los ciudadanos han “empoderado” (dotado de poder) con autoridad para ejercer sus cargos están obligados a mantener a los ciudadanos (o sus representantes) informados y a ofrecer sus explicaciones y justificaciones por las decisiones hechas. Si sus respuestas no resultan satisfactorias, los ciudadanos (o sus representantes) pueden imponer sanciones; “... *es una variedad específica de poder: la capacidad para demandar de alguien la razón de ser de su comportamiento, y/o la capacidad para imponer una sanción por su conducta* (Goetz y Jenkins, 2005: 8).

Podemos definir al *accountability político* como una relación jerárquica en la cual la ciudadanía tiene el poder para cambiar, remover y reemplazar al gobernante (Gloppen et al 2004). Esto significa reservar el término *accountability político* a lo que la literatura ha denominado de común acuerdo *accountability vertical*. En este sentido este tipo de *accountability* es el principal mecanismo de funcionamiento de la democracia.

Por otra parte, el *accountability horizontal* trata con diferentes organismos del Estado, lo que O'Donnell (2003:34) ha denominado “*las instituciones legales de desconfianza*”. Éstas hacen referencia a cuerpos pertenecientes al Estado que han sido dotados de poder para controlar a otras instituciones del mismo, los que a su vez están obligados a explicar y justificar cómo han ejercido ese poder con el cual han sido empoderados. Guillermo O'Donnell ha definido el *accountability horizontal* como:

(...) la existencia de agencias del Estado que están legalmente autorizadas y empoderadas y fácticamente habilitados y disponibles para ejercer desde una veeduría rutinaria hasta sanción

penal o juicio político en relación a las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilegales (O'Donnell, 1998a).

En las relaciones de *accountability horizontal*, las diferentes agencias son independientes entre sí. En algunos casos, cada una de estas agencias tiene un mandato diferente de los votantes (v.gr. legislaturas y ejecutivo en el sistema presidencialista bajo el criterio de división de poderes). En otros casos las instituciones del Estado actúan como controladoras (las Cortes, los *ombudsmen*, las comisiones de derechos humanos, las auditorías, los bancos centrales, los organismos electorales, en Argentina, los entes controladores de las empresas privatizadas, etc.), son establecidas y fondeadas por las mismas instituciones que han de ser controladas (ejecutivo y parlamento). Así distinguimos 2 tipos de agencias de rendición de cuentas: las de balance (referidas a la separación de las ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial, y sus relaciones de pesos y contrapesos) y las asignadas (las fiscalías, auditorías, *ombudsman*). Las relaciones inter-institucionales y controles de unas agencias estatales sobre otras procuran la realización de un Estado efectivo, el cual no sólo implica la dimensión interinstitucional, sino también que ninguna institución estatal escape al control de legalidad de sus acciones, que el sistema legal se extienda de forma homogénea a través de todo el territorio y que los derechos se apliquen de forma universal, con independencia de los atributos personales.

a) Accountability de las Cortes y organismos de control

Las democracias modernas requieren de un conjunto de órganos de control. En Argentina el principal mecanismo disponible para los ciudadanos para ejercer el *accountability vertical* son las elecciones de representantes. A tal efecto se ha dispuesto de una amplia estructura electoral para el control de los cuerpos políticos. Los rendimientos experimentados a nivel nacional en general han sido considerados óptimos y han funcionado satisfactoriamente. Las elecciones son para elegir representantes en el parlamento y en el ejecutivo, los jueces en cambio, son seleccionados a través de métodos indirectos, variables en cada jurisdicción.

En esta función propia de la democracia moderna, el control ejercido por las Cortes es asistido por otras agencias del Estado que ejercen las funciones de *accountability horizontal*. La división de trabajo de las Cortes con otros órganos varía de provincia a provincia. Los organismos especializados de *accountability* se pueden clasificar en 3

categorías. Todas estas categorías cumplen funciones similares o complementarias de las Cortes: En primer lugar tenemos aquellos órganos destinados a la protección de derechos básicos, especialmente hablamos de *ombudsmen* y/o comisiones de derechos humanos que se vinculan a las Cortes de manera indistinta, pero generalmente actúan desempeñando una función complementaria.

El segundo grupo de organismos especializados de control está especialmente vinculado al contralor de asuntos administrativo-económico-financieros e incluye a las auditorías y a los organismos anti-corrupción. El control administrativo-financiero constituye un aspecto central de la función de *accountability*, y estos organismos complementan investigando materias complejas sin llegar a competir con la función propia de la Justicia. Generalmente la participación de los organismos es previa al conocimiento de la Justicia.

En la tercera categoría, están aquellos destinados al fortalecimiento de la estructura básica antes descripta. Se incluyen por ejemplo comisiones electorales independientes que son establecidas para desplazar responsabilidades del Estado a cuerpos imparciales para observación, administración, etc. en el proceso electivo. También existen organismos para regular los sistemas informativos y mediáticos en el proceso electoral. En todos los casos, la Justicia no se desentiende de su función judicial, sino que actúa como tribunal de apelación ante las decisiones de estos organismos.

Dentro de esta categoría podemos ubicar a los recientemente creadas **consejos de la magistratura**, los cuales han sido implementados con el objeto de mejorar el servicio de justicia, transparentar su selección y en algunas jurisdicciones, remoción de sus integrantes y administración de presupuesto del poder judicial. En algunas provincias, su función es realizar el *accountability* de la actividad propia de los jueces, es decir el especial desafío que conlleva la frase “controlar a los controladores”, sin comprometer su independencia.

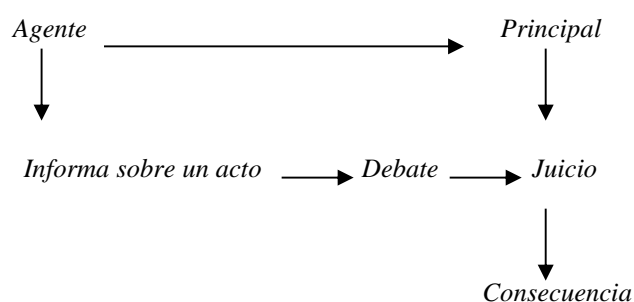
Esta última consideración tiene implicancias cuestionables con relación a los organismos especializados de control: la protección de su independencia necesariamente debe ser más débil frente al poder judicial. Los organismos de control desarrollan una función útil, pero no significa que un alto número de estas instituciones sea favorable para tener a un gobierno controlado. Puede ser negativo en 2 aspectos: puede funcionar como un mecanismo de “control aparente” que formaliza un sistema de control, pero que está funcionalmente controlado por el propio ejecutivo, desvirtuando así el objetivo

principal, y además puede dar lugar a debate las actitudes de funcionarios de gobierno con la participación de personas sin conocimiento en la materia.

b) Tipos y Subtipos de Accountability

El proceso de *accountability*, tanto en sentido amplio como en sentido estricto (discusión planteada en el punto 2.B), se manifiesta de diferentes maneras e intervienen diversos elementos, según vemos en el Cuadro A.1:

Cuadro A.1: Esquema del proceso de *accountability*



Los funcionarios públicos y los organismos administrativos que actúan en el sistema, enfrentan al menos 6 subtipos de *procesos*, sin que este número sea taxativo. Estos principales demandan diferentes tipos de información y aplican diferentes criterios para determinar la responsabilidad en la ejecución de la tarea encomendada (cometido):

Accountability político: Evalúa las decisiones tomadas y los efectos producidos por efecto de las políticas públicas. En esta clasificación se encuentra el denominado *accountability* horizontal y vertical. En el *accountability vertical* (a través de las elecciones), los funcionarios serán enjuiciados mediante el sistema electivo, sin llegar a instrumentarse un mecanismo administrativo. Este tipo de *accountability* no va más allá del desplazamiento del cargo y eventualmente el desprestigio político. Los sujetos activos responsables por juzgar a la política bajo criterios políticos recaen en los ciudadanos, las asociaciones civiles, periodismo, ONGs y partidos políticos.

Accountability horizontal: Se parte de la idea de una relación entre iguales: sugiere la idea de que las partes, a diferencia de la *vertical*, se encuentran en una relación de igualdad. La idea de división de poderes se aproximaría a este concepto, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales se controlan y se equilibran de manera interactiva en

un sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo debemos distinguir entre contrapeso de poder y *accountability* propiamente dicho. A tal efecto para precisar el concepto entendemos que es necesario examinar la función de *accountability* por sustancia, puesto que no se pueden aplicar a todas las calidades de *accountability* entre los órganos del Estado. En ese sentido no se puede exigir igualdad de condiciones a la agencia que rinde cuentas que aquella que la exige, se asume que el controlador es más poderoso y puede aplicar sanciones. No obstante ello el poder judicial del Estado en Argentina aparece como el último enjuiciador o controlador de los demás poderes. Las agencias de *accountability* deben contar con un nivel de independencia tal que le permita llevar a cabo sus investigaciones con libertad. Por lo que debe tener una competencia establecida por ley, protección institucional y los recursos materiales adecuados para investigar, exigir justificaciones e imponer sanciones. La literatura, como hemos dicho, usa la expresión *horizontal* cuando se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, y en cambio *vertical* a exigencias de *accountability* de la ciudadanía al Estado.

Accountability judicial: Su acción recae dentro de la más estricta de las definiciones, pues se trata de la función propia del órgano especialmente diseñado por el Estado para ello, y reviste la última instancia para garantizar los derechos de los ciudadanos. Está estrictamente regulada por las normas legales de procedimientos, y en el sistema de *civil law*, que rige en la mayoría de los países americanos, no se puede construir judicialmente el derecho, no obstante una fuerte corriente judicial contemporánea denominada “activismo judicial” está cobrando fuerza.

Accountability administrativo: Los procedimientos administrativos tienen un fundamento legal y buscan determinar si se ha incurrido en transgresiones que traigan aparejadas sanciones de tipo pecuniario o administrativas. Pueden ser el paso previo para someter un caso al ámbito judicial. Para este ámbito, la función de *accountability* se encarga a agencias de auditoría especializadas, también a defensores del pueblo, tribunales administrativas, y agencias anticorrupción. Los funcionarios que la desarrollan son los auditores, inspectores, etc. Como lo destaca O'Donnell (op. cit.), junto al sistema judicial, constituye la red de agencias necesarias para desarrollar el *accountability horizontal*. Como parte de la red de agencias de control necesarias, deben poseer autarquía financiera e independencia orgánica para trabajar con libertad.

Accountability Social: Es la capacidad que tienen las asociaciones civiles, ONGs, acciones colectivas espontáneas e inorgánicas (cacerolazos en Argentina), para

modificar la dirección de una política (SMULOVITZ y PERUZZOTTI, 2000). En la era moderna se advierte una carencia de confianza en las instituciones clásicas, por ello se desarrollan nuevas formaciones no gubernamentales con el cometido de controlar determinados aspectos de la sociedad: corrupción, pobreza, derechos humanos, etc. Además la creciente influencia de las redes sociales ha impulsado la creación y participación ciudadana. Se forman paneles con la participación de funcionarios, acciones colectivas masivas, etc. y poseen una influencia decisiva en algunos casos.

Accountability Diagonal o Transnacional: El fenómeno de globalización moderna ha resignificado este mecanismo. Con relación a la manipulación de datos estadísticos del Estado argentino, pervirtiendo cifras de inflación, pobreza, etc., el FMI ha amenazado al país con la expulsión de su organización¹¹ si no corrige la metodología y transparencia de sus datos.¹² Este tipo de *accountability*, si bien es difícil clasificarla como amplia o estricta, horizontal o vertical, sin dudas como consecuencia de la globalización, ha provocado un efecto definido de presión con amenaza de sanción desde organismos externos hacia los estados nacionales. La gama de actores es amplia: Amnistía Internacional, la Corte Penal Internacional, el Fondo Monetario Internacional, el Foro Mundial Social, el Protocolo de Kioto, Greenpeace, el Centro Carter, la Organización de Estados Americanos, etc. Entre lo vertical y lo horizontal, se puede designar como la “tercera dimensión” del *accountability*. Argentina después de la reforma constitucional de 1994 ha conferido carácter constitucional a un conjunto de tratados internacionales que a partir de entonces tienen aplicación jurídica directa.

Accountability profesional: Desarrollada por los colegios o corporaciones que agrupan a profesionales. El objeto es determinar si la actuación profesional se adecua a los cánones de comportamiento establecidos en normas corporativas que contemplan el desempeño y la ética profesional. Poseen consecuencias civiles, administrativas y hasta penales.

¹¹ Cfr. nota en La Nación 01/02/2013: <http://www.lanacion.com.ar/1550781-por-el-indec-el-fmi-podria-sancionar-hoy-a-la-argentina>

¹² Esta sanción habría de ser la primera vez que se implementa en el mundo, sin embargo a la fecha, no ha existido ningún tipo de acuse de recibo del gobierno de CFK y las cifras y datos se siguen manipulando de manera fraudulenta.

C) Los organismos de control

Los criterios clásicos de las instituciones del Estado bajo la división triaxial del poder en la era moderna deben ser revisados ante la emergencia de necesidades sociales nuevas, desconocidas en la época de Hamilton y Montesquieu. Esta transformación radical de la concepción clásica del Estado se manifiesta en las dos últimas décadas tanto en la cantidad de organismos independientes de *accountability*, así como en el aumento de su poder de actuación. Nos encontramos dentro de una ola mundial de proliferación de nuevos *Ombudsmen*, “defensores del pueblo”, auditores independientes, comisiones contra la corrupción, institutos electorales, organismos reguladores de mercado y bancos centrales autónomos. La estructura institucional de la democracia moderna se está redefiniendo.

En Argentina, desde la instauración del sistema democrático en 1983 hasta fines de los 1990s se experimentaron en el orden nacional, así como en las provincias argentinas, una serie de reformas institucionales que recibieron el nombre de “reformas de primera generación”. Estas reformas, en general obedecieron al contexto de su tiempo que reclamaba la adecuación de las instituciones provinciales y nacionales a criterios modernos de organización social, en un mundo cada vez más interrelacionado, al cual debíamos incorporarnos civil y comercialmente. Las reformas incipientes fueron variadas en las provincias argentinas produciendo resultados diversos. Posteriormente, desde los 2000s, muchas de estas reformas provinciales fueron ajustadas y mejoradas con el criterio de mejorar su efectividad, en lo que se dio en llamar “reformas de segunda generación” (v.gr. normas de Ética Pública en 12 provincias argentina, ERSEP Córdoba¹³, etc.), en otras provincias fueron voluntariamente degradadas o aún eliminadas (v. gr. fiscalía anticorrupción en Tucumán).

Las provincias que perfilaron instituciones modernas, equitativas e inclusivas, provocaron la inserción de actores privados al mundo económico, generando riqueza y bienestar en su población y asimismo no manifestaron grandes problemas sociales como aquellas otras, donde es posible verificar una concentración de los poderes del Estado, población con menor tasa de crecimiento, industria desertiva que abandona su actividad local para reubicarse en otras regiones más favorables, aumento desmesurado de tasas

¹³ El organismo de control de servicios públicos de la provincia de Córdoba fue modificado asumiendo modernos criterios de diseño institucional. Ver: Barbará (2000).

impositivas, y todo ello acompañado de un creciente decaimiento en la calidad y cantidad de los servicios sociales y en su calidad democrática.

En Tucumán, nuestro estudio de caso, advertimos una secuencia de señales que nos inducen a pensar en un funcionamiento anómalo de sus instituciones: los indicadores sociales son alarmantes, demostrado tanto en sus resultados de *evaluación educativa* y *déficits de talla* -ambas dimensiones de correlación directa con la mal nutrición de los primeros años de vida-; la evaluación de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), que posiciona a la provincia entre los 8 más bajas del ranking nacional; la advertencia frecuente sobre manipulación de datos estadísticos de mortalidad infantil y desnutrición en menores; la impunidad y violación de derechos humanos en el caso de Paulina Lebbos (un crimen de vinculación política que ha inhibido al padre de la víctima el acceso al expediente judicial durante 7 años); el otorgamiento de permisos desde la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales para desmontes en áreas clasificadas “zona roja” por la Ley Nacional N° 25.675, que habrían provocado serias inundaciones, el colapso de 12 puentes en la provincia, y 10.000 tucumanos evacuados;¹⁴ episodios de saqueos masivos a comercios y supermercados durante varios días consecutivos.

Esta preocupante realidad que nos alerta sobre todo en la observación de su dinámica regresiva, nos induce a cuestionarnos ¿porqué ciertas provincias han demostrado diversos comportamientos institucionales? Algunas con un alto nivel de eficiencia en términos de satisfacción a necesidades sociales, respeto a los derechos humanos y derechos civiles, performance económica, niveles de desarrollo humano y bajas condiciones de pobreza. Otras en cambio, han mantenido una tensa relación intra-poderes e inter-poderes, limitado *accountability*, débiles sistemas judiciales, abusos frecuentes de poder y débil protección de derechos políticos.

Como destaca Behrend (2008), las diferencias de performance democrática de las provincias argentinas podemos observarlas en distintas áreas: en la dimensión electoral, donde hay provincias que son más o menos competitivas y pluralistas, en el ejercicio de los derechos humanos y la democratización de las policías provinciales, en el acceso a la Justicia y la independencia de los sistemas judiciales provinciales del poder político. También se observan diferencias importantes en la concentración económica y el acceso

¹⁴ La relación entre los desmontes (tala indiscriminada de árboles) y las inundaciones fue destacada por el Director de Aguas de la provincia, Juan Sirimaldi para el diario La Gaceta del 17/03/2015. Cf. <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/629239/sociedad/deforestacion-ojo-tormenta.html>> [cnsta: 31/08/2015].

a oportunidades de negocios, sobre todo en las provincias más chicas donde carecen de una estructura económica diversificada y la actividad económica se realiza al amparo del Estado provincial. Incluso en la concentración de los medios de comunicación hay grandes diferencias entre las provincias.

a) Las causas de la alta/baja calidad democrática y la corrupción

Un intento por comprender estas variaciones lo propuso Guillermo O'Donnell en la década de lo 1990s. El autor argentino, en un contexto donde surgían de manera creciente episodios de corrupción y abuso de poder que se manifestaban en Argentina y el resto de países latinoamericanos, propuso el concepto de *democracia delegativa* en 1990,¹⁵ donde, como mencionamos en la introducción, destaca la existencia de graves falencias en los mecanismos de *rendición de cuentas horizontales* que caracterizan a una *democracia representativa*. Este sistema resultante configura un tipo de democracia no institucionalizada, en la cual conviven elecciones periódicas con un pronunciado déficit de sus aspectos institucionales.¹⁶

b) La rendición de cuentas o accountability como causa de eficiencia

Para O'Donnell, el problema central de las democracias emergentes, y los rasgos que las diferencian de democracias desarrolladas y consolidadas, radica en esta dimensión: el *accountability horizontal*, analizadas en el punto 2.A de esta Introducción, es decir aquel tipo de control que se ejerce desde los organismos intermedios diseñados especialmente a tal efecto. El *accountability horizontal*¹⁷ es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el *estado de derecho*. Los Estados que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las

¹⁵ El primer texto que acuñó el concepto circuló en Diciembre de 1990 en el IUPERJ (Brasil) y se publicó en portugués en la revista *Novos Estudos* del CEBRAP de San Paulo. (información proporcionada por Gastón Mutti para la elaboración del libro "Democracia Delegativa" (Prometeo Libros) en 2011. En 1992 el texto se publicó en español (cuadernos del CLAEH, Montevideo) y en 1994 se publica en inglés (Journal of Democracy). Este texto fue recogido en la obra *Contrapuntos* (1997) que se editó en Argentina (Paidós) y también en inglés (*Counterpoints*) en 1999.

¹⁶ Así los funcionarios electos se sienten autorizados a gobernar como lo crean conveniente, considerando a los otros poderes de gobierno, así como a los organismos de control, como obstáculos a vencer en la "misión" que el pueblo les habría encomendado.

¹⁷ Mainwaring 2003 indica que el concepto fue introducido en la literatura por O'Donnell (1998).

libertades individuales. Si un Estado no garantiza el *accountability* y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. La rendición de cuenta es una condición necesaria para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos. De allí inferimos el estrecho vínculo entre la calidad democrática y la rendición de cuentas (como combate a la corrupción). Sin embargo por otra parte sabemos de instituciones formales que no prestan el servicio para el que fueron creados, la realidad de la dinámica corrupta supera dichas instituciones relegándolas a una mera formalidad.

D) El interés provincial

Los estudios de democratización se focalizaron inicialmente en los procesos de nivel nacional. Sin embargo en años recientes ha surgido un creciente interés en abordar la amplia variación de los estándares democráticos en las provincias, fundados en la desigualdad de su naturaleza geográfica, económica y socio-cultural (uno de los pioneros en puntualizar la necesidad de abordar las variaciones regionales o subnacionales fue O'Donnell, 1993). La importancia de volver la mirada a escalas más reducidas en los trabajos sobre democratización (Snyder, 2001) ha descubierto la persistencia de enclaves menos democráticos y más autoritarios en provincias. En ese sentido, una prolífica corriente de investigación ha resaltado las características de las diferentes democracias provinciales y sus particularidades (Behrend 2008 y 2011; Cornelius 1999; Durazo Herrmann 2009; Gervasoni 2010; Gibson 2005 y 2009; Giraudy 2009; Hagopian 1996; Montero 2007; Benton, 2007; Souza, 2009).

Desde el año 1983 cada provincia en Argentina ha experimentado una transición propia hacia un régimen político con competencia electoral, durante el proceso general de democratización nacional. A 32 años de la instauración del sistema a nivel nacional, las 24 unidades subnacionales encaminadas a adoptar la vía institucional mostraron resultados que han variado ampliamente. Por una parte existen provincias como Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Formosa o Tucumán, en las cuales los regímenes políticos han mantenido una tensa relación intra-poderes e inter-poderes, muy limitado *accountability*, débiles sistemas judiciales, abusos frecuentes de poder y débil protección de derechos políticos, incluso de derechos civiles. En contraste, otras provincias manifestaron sistemas institucionales robustos, estables en el tiempo, con

óptimos mecanismos intra e inter-poderes de *accountability*, efectivos *estados de derecho* y sólido respeto por los derechos civiles y políticos. Además, una constante evolución en la adopción de mecanismos que tienden a fortalecer el respeto a la ley, la transparencia y la defensa de derechos individuales.

Muchas de estas sub-transiciones han sido fallidas, resultando en un número importante de sistemas muy próximos al autoritarismo, con Estados *capturados* que producen resultados democráticos deficientes (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012; Gervasoni, 2010, Behrend, 2008 y 2011), al punto que muchos analistas¹⁸ expresan que en Argentina la democracia no ha llegado al interior del país. Otras transiciones como las de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) han convergido en democracias más consolidadas.

Los regímenes que no han mostrado un funcionamiento pleno han recibido el nombre de regímenes *híbridos, mixtos o ambiguos*, y hacen referencia a una combinación de rasgos autoritarios y reglas de juego democráticas (Levitsky y Way, 2002; Diamond, 2002; Schedler, 2002) que configurarían una “zona gris” de la política (Diamond, 2002; Schedler, 2002) o lo que O'Donnell (1993) identifica como “zonas marrones”. Surgió así, como tema de investigación de la política comparada el estudio del llamado *autoritarismo competitivo* (Levitsky y Way, 2002) y el *autoritarismo electoral* (Schedler, 2002). En el *autoritarismo competitivo*, un tipo específico de régimen híbrido,¹⁹ **las instituciones democráticas formales siguen siendo el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política**, pero las violaciones de los criterios mínimos de la democracia crearían un campo de juego desigual entre gobierno y oposición. No obstante, los líderes autoritarios competitivos “*no pueden eliminar o reducir a una mera fachada*” las normas democráticas, las que los legitiman frente a otros actores institucionales (Levitsky y Way, 2004: 163). También en su trabajo de 2011 sostiene:

En lugar de infringir abiertamente los criterios democráticos (por ejemplo prohibiendo o reprimiendo a la oposición y a los medios informativos), es más probable que empleen el soborno, la cooptación y formas más sutiles de acoso, como el uso de las autoridades tributarias, un poder judicial condescendiente y otros organismos del Estado para, de manera “legal”,

¹⁸ Jacqueline Behrend, en Voces del Fénix, sin fecha. Cf. <<http://www.vocesenelfenix.com/content/la-democracia-en-las-provincias-un-balance-de-tres-d%C3%A9cadas>> [consulta: 17/04/2015].

¹⁹ Otros tipos de regímenes serían las “repúblicas exclusivas -que poseen instituciones democráticas sólidas, pero leyes civiles muy restrictivas- y las democracias “tutelares” o “guiadas”, es decir, regímenes competitivos en que actores no democráticos como el Ejército o las autoridades religiosas ejercen el poder de veto” (Levitsky y Way, 2004: 164).

hostigar, perseguir y extorsionar a los críticos a fin de obtener una conducta cooperativa de su parte (Levitsky y Way, 2011: 8).

El autoritarismo electoral, en cambio, es un sistema en el que “*se llevan a cabo elecciones multipartidarias con regularidad en todos los niveles de gobierno, sin embargo violan gravemente y en forma sistemática las normas democráticas fundamentales*” (Schedler, 2011: 135). A diferencia de los totalitarismos y gobiernos militares, donde se apela al terror y la represión abierta, en estos casos se acude a diversas formas de manipulación para mantener el control sobre los representantes y adversarios en ámbitos institucionales como el legislativo y el judicial, los medios de comunicación, la sociedad civil. Estas manipulaciones condicionarían las reglas por las cuales los partidos de oposición no tendrían posibilidades reales de acceso al poder. Por lo tanto estaríamos en presencia de una competencia política formal, pero sin oportunidades efectivas de alternancia. Los líderes autoritarios tratarían de “*cosechar los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática*” (Schedler, 2004).

Desde la perspectiva del *autoritarismo subnacional*, el patrimonialismo, el nepotismo o las prácticas clientelares (aspectos originalmente trabajados por la sociología política y la antropología), no resultaron suficientes para explicar tipos de regímenes que combinan procesos electorales democráticos con gobiernos autoritarios. Esta área de investigación se vio reflejada en el crecimiento de investigaciones, tal como citamos anteriormente, eventos académicos,²⁰ y publicaciones especializadas.²¹ Estos trabajos representan asimismo una innovación frente a la tendencia de la teoría democrática a centrarse en el Estado como una unidad política homogénea y percibir los casos provinciales como fenómenos marginales, sin incidencia sobre los procesos políticos nacionales, y pusieron de manifiesto las desigualdades que experimentan los ciudadanos de la vida democrática en función de su adscripción territorial.

El enfoque de los regímenes híbridos, ofrece ventajas para abordar las especificidades de la configuración del poder en los ámbitos provinciales y locales en 2

²⁰ En el Congreso del año 2009 organizado por la IPSA titulado “Problems of Democratization at the Sub-national Level” hubo una sesión sobre el tema. En abril del año siguiente Buenos Aires fue sede de la conferencia internacional “Democratización subnacional: América Latina, Estados Unidos, Rusia e India en perspectiva comparada” organizada por la Universidad Torcuato Di Tella con la colaboración de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM y Mellon-LASA.

²¹ Por ejemplo, el Journal of Democracy en español del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile dedicó su volumen de 3 de julio de 2011 al “Autoritarismo competitivo”.

sentidos. Por un lado tiene la virtud de recuperar la dimensión territorial de la democratización, relegada por la focalización de la teoría democrática contemporánea en las instituciones, actores y movimientos nacionales (Gibson, 2005). Por otro lado, permite abordar la complejidad de las construcciones de los campos de poder provinciales que, si bien comparten ciertos atributos específicos como las reglas de juego y los procedimientos electorales, se diferencian de ellos por las limitaciones en otros de sus atributos vinculados con las libertades civiles y políticas. En tal sentido nos ha de ser de valioso aporte la estrategia de los *subtipos disminuidos* (Collier y Levitsky, 1997), dado que nos permitirán identificar en qué dimensión de la democracia se diferencia el caso analizado de otros regímenes subnacionales, y por otra parte supone que la relación entre democracia y autoritarismo, en lugar de ser planteada en términos dicotómicos o excluyentes, puede ser trabajada como dos aspectos de una misma realidad. Esta perspectiva nos permitirá comprender vínculos complejos entre Estado y régimen político observables en nuestro referente empírico.

¿Por qué algunas provincias manifiestan democracias sólidas y estables, mientras que otros regímenes se pueden caracterizar como semi-democráticos o incluso autoritarios? Trabajos académicos recientes han atribuido esta disparidad en la calidad democrática a varias causas: las relaciones intergubernamentales, la redistribución fiscal, los sistemas electorales provinciales, la geografía y los procesos políticos propios de cada provincia. Es difícil pensar que una de estas variables pueda dar cuenta por sí sola de la variación territorial de la democracia. Es conveniente pensar que la desigualdad de la democracia es multi-causal y se da por una combinación de variables que actúan de manera conjunta que en algunos casos se refuerzan, se neutralizan o se cancelan mutuamente. En este trabajo analizaremos una de las áreas fundamentales de la dimensión institucional de los Estados provinciales que abordan el *accountability* como objeto de su cometido, los *organismos de control del sistema institucional*, bajo la premisa de que su función es medular en el entramado político provincial.

E) La agenda de los cambios institucionales

La reforma del Estado en Argentina ha caracteriza un perfil definido, convirtiendo a las provincias en factores fundamentales para la provisión de bienes y servicios públicos, los cuales son las encargadas de garantizar su prestación. Según Oszlak (1997), a partir de principios de los 80 y acorde con la tendencia internacional, comenzó

a gestarse un proceso de descentralización de los servicios públicos hasta entonces a cargo del Estado Nacional. En 1980 se transfirieron los servicios de agua y energía eléctrica, a tal efecto se crearon empresas, entes, administraciones y direcciones provinciales y municipales.

Hacia el año 1992 se descentralizaron los hospitales, se implementaron los sistemas de autogestión y se dispuso la descentralización de los servicios educativos. Todo esto trajo transformaciones en las administraciones provinciales, las que siendo relativamente pequeñas y de presupuestos acotados, pasaron a gerenciar aspectos medulares de las obligaciones del estado. Esta circunstancia favoreció un incremento en el poder de los gobernadores, en tanto asumían cargos sobre servicios que estaban reservados al Estado Nacional y, por otro lado, habilitó una carrera por la obtención de recursos, tanto provinciales como nacionales, que definió un estilo de poder enfocado en la captura de institutos de veto (organismos e institutos jurídicos), con el objeto de operar con mayor autonomía el ejercicio de las mayores obligaciones y prerrogativas derivadas de la delegación nacional (Ardanaz *et al*, 2012).

La agenda de la reforma del Estado ha generado en las provincias cambios institucionales diversos. Un estudio de CIPPEC (Page, 2010), realiza una evaluación legal de la aptitud de los organismos de control provinciales en sus aspectos institucionales y democráticos.

Cuadro A.2: Análisis de institucionalidad elaborado por CIPPEC (Page, 2010)

	Acceso a la Información Pública	Elecciones Provinciales				Rendición de cuentas de los Poderes del Estado Provincial						Presupuesto			Administración Pública Provincial				
Provincia		Voto y Participación	Elecciones	Financiamiento de la Política	Total Categoría	Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo	Rendición de cuentas del Poder Legislativo	Rendición de cuentas del Poder Judicial	Agencia de Auditoría Externa	Defensor del Pueblo	Total Categoría	Proceso Presupuestario	Transparencia Fiscales	Total Categoría	Servicio Civil	Sistemas de Compras y Contrataciones Públicas	Total Categoría	Indicador de calidad institucional	Ranking
CABA	0,85	0,82	0,85	0,73	0,83	0,67	0,68	0,77	0,94	0,88	0,79	0,38	1,00	0,69	0,67	0,88	0,78	0,7873	1
BUENOS AIRES	0,69	0,96	0,92	0,35	0,73	0,66	0,62	0,90	0,80	0,48	0,69	0,29	0,84	0,57	0,67	0,63	0,65	0,6629	8
CATAMARCA	0,24	0,83	0,94	0,34	0,70	0,53	0,47	0,77	0,78	0,00	0,51	0,34	1,00	0,67	0,48	0,83	0,66	0,5557	13
CHACO	0,70	0,90	0,89	0,23	0,67	0,74	0,79	0,88	0,85	0,48	0,75	0,55	0,81	0,68	0,61	0,80	0,71	0,7013	4
CHUBUT	0,75	0,98	0,88	0,15	0,67	0,67	0,62	0,94	0,91	0,87	0,80	0,50	0,69	0,60	0,43	0,88	0,66	0,6944	7
CORDOBA	0,65	0,89	0,80	0,35	0,68	0,73	0,70	0,90	0,56	0,84	0,75	0,35	1,00	0,68	0,69	0,79	0,74	0,6982	5
CORRIENTES	0,17	0,82	0,86	0,19	0,66	0,52	0,49	0,65	0,93	0,37	0,59	0,58	0,75	0,67	0,38	0,73	0,56	0,5277	17
ENTRE RIOS	0,70	0,85	0,80	0,35	0,67	0,49	0,49	0,85	0,69	0,37	0,58	0,27	1,00	0,64	0,52	0,83	0,68	0,6509	9
FORMOSA	0,10	0,73	0,74	0,17	0,55	0,50	0,41	0,81	0,52	0,72	0,59	0,36	0,88	0,62	0,53	0,49	0,51	0,4737	20
JUJUY	0,65	0,79	0,59	0,26	0,55	0,52	0,48	0,69	0,61	0,89	0,64	0,44	0,78	0,61	0,36	0,59	0,48	0,5839	12
LA PAMPA	0,08	0,87	0,78	0,20	0,62	0,66	0,75	1,00	0,76	0,00	0,63	0,38	0,75	0,57	0,62	0,59	0,61	0,5001	15
LA RIOJA	0,27	0,87	0,86	0,18	0,64	0,52	0,61	0,63	0,82	0,37	0,59	0,59	0,72	0,66	0,34	0,79	0,57	0,5433	16
MENDOZA	0,13	0,83	0,79	0,33	0,68	0,57	0,49	0,81	0,76	0,00	0,53	0,56	0,88	0,72	0,51	0,79	0,65	0,5419	16
NEUQUEN	0,39	0,85	0,78	0,27	0,63	0,49	0,47	0,69	0,84	0,37	0,57	0,43	0,81	0,62	0,47	0,63	0,55	0,5531	14
RIO NEGRO	0,85	0,88	0,91	0,53	0,77	0,80	0,57	0,75	0,87	0,89	0,74	0,52	0,88	0,70	0,59	0,75	0,67	0,7499	2
SALTA	0,39	0,82	0,78	0,45	0,68	0,69	0,72	0,96	0,93	0,00	0,66	0,47	0,88	0,68	0,64	0,80	0,72	0,6237	11
SAN LUIS	0,10	0,89	0,84	0,37	0,70	0,47	0,47	0,77	0,48	0,77	0,59	0,41	0,66	0,54	0,27	0,82	0,55	0,4944	19
SANTA CRUZ	0,00	0,88	0,76	0,16	0,60	0,62	0,58	0,67	0,58	0,00	0,49	0,19	0,75	0,47	0,52	0,83	0,68	0,4470	22
SANTA FE	0,10	0,88	0,95	0,33	0,75	0,49	0,59	0,90	0,93	0,96	0,77	0,74	1,00	0,87	0,53	0,88	0,71	0,6405	10
S DEL ESTERO	0,65	0,81	0,79	0,63	0,74	0,73	0,60	0,85	0,83	0,85	0,77	0,63	0,72	0,68	0,62	0,67	0,65	0,6371	6
T DEL FUEGO	0,95	0,96	0,95	0,31	0,74	0,67	0,53	0,85	0,96	0,44	0,69	0,55	1,00	0,78	0,32	0,67	0,50	0,7300	3
TUCUMAN	0,05	0,87	0,81	0,30	0,66	0,41	0,51	0,58	0,86	0,87	0,65	0,52	0,38	0,45	0,48	0,50	0,49	0,4662	21
Promedio	0,48	0,88	0,83	0,33	0,68	0,59	0,57	0,80	0,78	0,52	0,65	0,46	0,83	0,64	0,51	0,74	0,62	0,61	
Mediana	0,39																		
Moda	0,65																		
Desviación S	0,31	0,06	0,08	0,15	0,07	0,10	0,10	0,11	0,14	0,34	0,09	0,13	0,15	0,09	0,12	0,12	0,09	0,10	

Fuente: "Hacia una agenda de buen gobierno" (Page, 2010).

Se observa en el cuadro A.2 que de las 22 jurisdicciones analizadas, Tucumán se encuentra en el puesto 21, sólo por encima de Santa Cruz. Asimismo las principales debilidades institucionales de los organismos tucumanos, según Page (2010), se encuentran en 4 categorías: servicio civil de carrera administrativa, sistemas de compra y contrataciones públicas, rendición de cuentas del P.E., y una categoría compartida por la mayoría de las provincias argentinas: el sistema de financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. Todas ellas dimensiones que deben ser administrados por organismos de control específicos.

F) El ámbito político de Tucumán.

Desde el retorno democrático en 1983, la provincia estuvo históricamente signada por el Partido Justicialista en sus gobernaciones, así como en las mayorías legislativas, y su predominio en el poder judicial (con excepción del período de surgimiento del Bussismo hacia los 1990s, donde la aparición de un tercer actor modificó el equilibrio de poder y el ambiente político se manifestó más competitivo. Sin embargo, no obstante conservar una mayoría legislativa cercana al 50% y el control del poder judicial, con posterioridad a la crisis de 2001 el surgimiento de la figura del gobernador electo en 2003 José Alperovich, fue de tal magnitud que el desbalance de poder fue inédito, habilitó la reforma constitucional en 2006 y le permitió el ejercicio de gobierno por hasta 12 años. La historia política de la provincia no registra antecedentes sobre la magnitud de las mayorías electorales conseguidas desde 2003 hasta el presente, ni las mayorías legislativas consolidadas. Este escenario hegemónico del gobernador ha producido modificaciones institucionales cuyo sentido, como se analizará, han configurado verdaderas improntas de poder.

Los cambios institucionales, de *reproducción mimética* con el orden nacional e interprovincial, se comienzan a verificar en Tucumán, desde mediados de los 1990s. A los ya existentes organismos de control, Tribunal de Cuentas y Junta Electoral Provincial, se sumaron nuevos organismos a su estructura institucional, tales como el Consejo Asesor de la Magistratura (CAM) creado originalmente en 1991 por un

decreto-acuerdo del entonces gobernador Ramón Ortega.²² También se creó el Defensor del Pueblo (Ley N° 6.644 de 1995); la Fiscalía Anticorrupción (Res. MPF 10/05/00); los entes de control de las empresas privatizadas como el EPRET (Ente Regulador de la Energía Eléctrica, Ley provincial N° 6423/92) y el ERSACT (Ente Regulador de Servicios de Aguas y Cloacas de Tucumán, Ley Provincial N° 6445. Todos estos organismos fueron modificados hacia los 2000s, bajo el gobierno de José Alperovich. En nuestro análisis verificaremos si estos cambios tradujeron un progreso sensible a los criterios de autonomía empoderada en los organismos, constituyéndose en actores de función genuina para el funcionamiento de las instituciones y el *estado de derecho*, o por el contrario, se convirtieron en organismos superficiales cuyo valor oculto es legitimar políticas opacas y corrupción, y su función social de escaso valor institucional.

G) El “estudio de caso” como método exploratorio

El empleo del “estudio de caso” como metodología de abordaje es conveniente al tipo de investigación que nos proponemos realizar. La complejidad de las variables incidentes, así como la minuciosidad del análisis y las características metodológicas a emplear, requieren de una mirada detenida y profunda que es posible a partir de la fortaleza exploratoria que ofrece este método.²³ Como destaca Germán Lodola: “*el método resulta apto para la construcción de teorías, la innovación conceptual, el refinamiento operacional, y la elaboración de mecanismos causales*” (Lodola, 2009:8). Desde hace ya 4 décadas, surgió una creciente valoración por los estudios de caso, rebatiendo la tesitura de los críticos de considerar negativa esta metodología para la recolección de conocimiento científico. Las 4 principales limitaciones que pueden ser identificadas por la crítica son:

1) *Los estudios de caso carecen de un componente comparado*: Esta crítica sostenida por Verba (1967) y George (1979), (*apud* Lodola, 2009), postula que constituyen la *Gestalt* de alguna cuestión particular, meramente configurativos e irrefutables a la lógica científica de la inferencia causal. Compartimos que los estudios puramente interpretativos carentes de rigor metodológico no aportan claves serias para

²² Si bien la versión tucumana de este organismo no es estrictamente de control, sí ejerce la función de elegir a los agentes que por antonomasia son los encargados de ejercer control, los jueces.

²³ Diversos autores destacan la supremacía de los estudios de un único caso o de pocos casos para capturar la complejidad de fenómenos caracterizados por efectos interactivos entre variables estructurales y de agencia, trayectorias dependientes, causalidad bidireccional y múltiples actores estratégicos persiguiendo metas desconocidas (Bennett y Elman 2006; Mahoney y Goertz 2006).

la investigación científica. No obstante, cuidadosamente seleccionados, éstos pueden aportar valiosa información sobre temas desconocidos de valor heurístico para la construcción de teorías (Eckstein, 1975, *apud* Lodola, 2009). Un caso especialmente relevante puede ser fructífero en las primeras etapas del proceso de investigación para generar nuevas ideas, preguntas teóricas y definir el objeto de estudio (Collier, 1999, *apud* Lodola, 2009). Una segunda fortaleza, del estudio de caso es su capacidad para generar conceptos propios de un entorno político particular. Por ejemplo: Lipjart (1975a) sobre los Países Bajos; Putnam (1993a) sobre democracia y capital social en Italia y Ackerman (2007), sobre cambio institucional en México. Una tercera fortaleza sería si el método es utilizado para aplicar teorías preestablecidas. En nuestro caso, a través del análisis de “unidades ajustables”, o como hemos denominado a nuestro método “de categorías agregadas”, consideramos que resultará eficiente para refinar teorías generales y modelos existentes cuya validez pretendemos demostrar.

2) *Están sometidos al error aleatorio y al error sistémico*: Se sostiene que violan un principio fundamental de la investigación empírica: maximizar la varianza experimental, minimizar el error de la varianza y controlar la varianza extraña (Peters, 1998, *apud* Lodola, 2009). Las diferencias (varianzas) ocurridas en la variable dependiente como resultados de las variables independientes son asumidas en los estudios cualitativos de caso. Ello es así debido a la imposibilidad de establecer si el caso elegido varía a lo largo de todos los valores posibles de las variables independientes. Para los críticos cuantitvistas esta debilidad define un “sesgo de selección”²⁴ (Achen y Snidel, 1989; King, Keohane y Verba 1994; *apud* Lodola, 2009). Si bien la crítica es considerable, se pierde de vista el principal objetivo analítico que se propone el estudio de caso. *“La propuesta del estudio de caso no es descubrir relaciones causales universales entre variables sino determinar cómo un grupo de factores opera dentro de algunos casos individuales”* (Collier, Mahoney y Seawright, 2004, *apud* Lodola, 2009). En nuestro caso de estudio, no buscamos generalizaciones amplias o universales, sino enfocarnos en los mecanismos causales intervinientes y en las condiciones de alcance de las teorías a verificar. En este sentido, en una serie de trabajos sobre inflación y crecimiento económico identificados por Gedes (1990, *apud* Lodola, 2009) el argumento crítico de “sesgo de selección”, ha venido a representar un

²⁴ El problema del sesgo de selección –o seleccionar casos sin variación en los valores de la variable dependiente impide la identificación de los factores causales que diferencian los casos con un valor dado de aquellos otros casos que no tienen ese valor.

grave problema que debe tratar de evitarse. Otros investigadores, por el contrario, otorgan a la forma extrema del “sesgo de selección” una razón de utilidad para probar la presencia de condiciones necesarias y/o suficientes, para eliminar hipotéticas causas y para probar teorías complejas o “densas” a partir de predicciones precisas (Braumoeller y Goertz 2000; Collier 1998; Collier *et al* 2004; Dion 1998; *apud* Lodola, 2009).

3) *Son débiles para reducir la varianza de error y controlar la varianza extraña.*²⁵ Esta debilidad se vincula a la imposibilidad del investigador de someter su investigación a las “normas de replicabilidad”, reduciendo así la identificación de errores aleatorios en la recopilación de datos. Sin embargo los científicos sociales que realizan estudios de caso sostienen que “*el principio de replicabilidad está siempre implícito en afirmaciones relativas a casos que son teóricamente ejemplares, extremos o decisivos*” (Sjoberg *et al*, 1991, *apud* Lodola 2009). Por nuestra parte consideramos que el estudio de un solo caso en combinación con el trazado de procesos históricos y con comparaciones al interior del objeto de estudio, es menos vulnerable al problema del sesgo de selección que los estudios de pocos y muchos casos basados en el método de “regresión intuitiva” de Mill.²⁶ Nuestro caso es estrictamente dependiente de los antecedentes culturales y preconcepciones teóricas, así como de la exploración intuitiva y comprensión del medio analizado, por lo que, al contrario de constituir una limitación, consideramos como valorable una preocupación superior por la validez conceptual de reforzar la validez externa de una teoría y generalizar las relaciones observadas entre variables. La comprensión de los detalles de las fuentes secundarias, evita la codificación errónea de variables, reduciendo los errores de medición. Con relación a la “varianza extraña”, para solucionar esta limitación, definimos criterios de investigación y selección de unidades de análisis, controlando fuentes de varianzas sistémicas *ex ante* de la investigación. “*La principal cuestión no es cuántos casos sino cuáles*” (Peter, 1998:36, *apud* Lodola 2009).

4) *No están en condiciones de probar teorías:* Debido a que los estudios de casos incluyen mayor cantidad de factores causales para observar, incurre en el dilema de “muchas variables, pocos casos” (Lijphart, 1971:686, *apud* Lodola, 2009). Incurren en el problema de aislar la relación causal “verdadera” de un conjunto de explicaciones en

²⁵ La **varianza de error** es la porción de la varianza en la variable dependiente resultante de sucesos aleatorios y errores de medición, La **varianza extraña** es la porción que ocurre por errores sistémicos.

²⁶ En este sentido Collier, Mahoney y Seawright (2004, *apud* Lodola, 2009).

competencia, así, cualquier variable explicativa puede ser la causa de la variación observada en la variable dependiente, por lo tanto habría más inferencias que observaciones violando un principio básico de la investigación: “comparar es controlar” (Sartori, 1991, *apud* Lodola, 2009). Se han propuesto diferentes métodos de constatación de teorías para neutralizar esta debilidad. Estos métodos propician los estudios de casos más comparables y contrastables. Los métodos aplicables al análisis cualitativo son: *Prueba de plausibilidad para confirmar y refutar teorías*: Si estamos en una etapa del proceso de investigación donde no existe todavía una teoría general a ser contrastada, el test de “plausibilidad” viene a ser una proto-teoría sobre la investigación. Si el caso proporciona respaldo a nuestra intuición teórica, emprendemos el trabajo de campo con mayor confianza. *Casos “menos probable” y “más probable”*: Serían adecuados para validar o falsear hipótesis. Se considera que cuanto más sorprendente es un resultado respecto de una teoría existente, más confianza tenemos en esa teoría (George y Bennett, 2005, *apud* Lodola, 2009). Por otra parte si el supuesto teórico sugiere que una teoría puede ser confirmada a través de un estudio de caso, y el caso no es compatible con la teoría, entonces tenemos sobrados motivos para rechazar la teoría. En las 2 instancias estamos ante un análisis de “caso crucial” (Lodola, 2009). *Caso desviante*: Se trata de casos cuyos resultados no se ajustan a las predicciones teóricas. Los investigadores cualitativos asumen que estas desviaciones se producen por la exclusión de variables con fuerte poder explicativo o errores de medición. De acuerdo con ello, los casos desviantes pueden ser analizados en diferentes momentos del ciclo de investigación convirtiéndose en potentes generadores de nuevas hipótesis y variables (Bennet y Elman, 2007, *apud* Lodola, 2009).

Reconocemos las limitaciones propias que entraña el método empleado, sin embargo un incremento del número de casos implicaría un trabajo que excede las limitaciones de esta obra y le quitaría profundidad de análisis a nuestro objeto de estudio. Por el contrario, destacamos su potente valor heurístico en la medida que la profundidad investigativa y los resultados obtenidos sólo serán alcanzables a través de una minuciosa penetración en los intersticios de nuestro objeto de estudio. Así, un trabajo cuantitativo aplicado al análisis institucional como el de Page (2010), de mayor número de unidades de estudio, cuyo valor inferencial destacamos, ha demostrado ser de utilidad relativa para descubrir los mecanismos intrínsecos que posibilitan la configuración de determinadas conductas. El mencionado trabajo parte de la

consideración de las condiciones legales de los institutos orgánicos, pero se queda en el camino de descubrir los procesos internos de cada organismos, procesos históricos influenciados por factores sociales, económicos y políticos intervinieron y la matriz de oportunidades que el mismo genera a través del ambiente histórico (social, tradición legal y político) que lo contiene; dimensiones estas de un importante efecto incidente.

En nuestro caso de estudio el método resulta efectivo para contrastar y eventualmente refinar teorías preestablecidas, desarrollaremos conceptos propios desde una mirada multidimensional, pero especialmente aportaremos información *inside* a través de la observación participante y entrevistas en profundidad de naturaleza etnográfica, donde el conocimiento del universo, constituye un beneficio. Nuestra propuesta de investigación no aspira a establecer patrones conductuales universales, sino, sobre un episodio particular, determinar los factores que lo condicionan y determinan. Dada la estrecha dependencia de los antecedentes culturales, la exploración intuitiva definida *ex ante* y la comprensión del medio analizado, se beneficiará la profundidad de la investigación y la consideración de los detalles intervinientes.

Destacamos la consideración multidimensional de variables independientes en tanto forman parte del conjunto de factores que inciden en la conformación de nuestro objeto de estudio. Por el contrario una utilización mono-causal, como en el trabajo de Page (2010), inhibe el conocimiento de un conjunto de fuerzas actuantes con efecto directo.²⁷

3. LA LITERATURA SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL

La literatura vinculada al cambio institucional y la reforma del Estado es prolífica, variada y se enfoca desde diversas perspectivas. Vamos a ajustar nuestra mirada en aquellos trabajos que hacen una apreciación política de las instituciones de control horizontal del Estado, también denominados organismos autónomos, sobre todo teniendo especial atención en aquellas que agregan los distintos organismos bajo patrones de comportamiento común. En el orden internacional, trabajos clásicos que han influenciado la ciencia política, son:

²⁷ Sobre la importancia de la aproximación multidimensional, insistimos en el punto 7 de esta Introducción (metodología), y en el Anexo Metodológico.

En Estados Unidos, Terry Moe (1995) y Mc Nollgast (1999), han propuesto que el estatuto de un organismo gubernamental debería ser más fuerte cuando lo promueve una coalición unificada, tanto entre la presidencia y el Congreso como dentro del propio Congreso. Desde esta visión, cuando la “coalición promulgante” está unificada, el estatuto tendrá más coherencia ya que estará libre de acuerdos paralelos y negociaciones políticas que puedan obstaculizar su diseño institucional. El gobierno dividido, supuestamente, llevaría a un *impasse* político y a una delegación inconexa.

Charles Bennett (1997) y Moshe Maor (2004), han postulado que en los organismos reformados en condiciones de profunda incertidumbre política (v.gr. transición política), una coalición unificada sería más importante para asegurar organismos fuertes y eficientes. Ello, debido a que estos períodos se caracterizan por un aumento del conflicto político, una coalición promulgante dividida llevaría a un proceso de delegación contradictoria, en tanto que las facciones de poder diferenciadas, competirían por el control del nuevo organismo.

Enfocado en la creación del servicio civil de carrera en Estados Unidos, Stephen Skowroneck (1982), y el análisis sobre el surgimiento del Estado administrativo de Bernard Silverman (1993), a través de aproximaciones históricas, muestran que una “muerte política inminente” alienta a los líderes autoritarios a institucionalizar rápidamente su legado por medio del fortalecimiento del aparato burocrático.

Delya Boylan (2001a y 2001b) indaga en las reformas del Banco Central de México y Chile, y sostiene que la incertidumbre política, estimula la delegación efectiva a la burocracia y los organismos autónomos creados durante períodos de gobierno autoritario y unificado, especialmente cuando el gobierno está bajo presión para aumentar su legitimidad pública. Éstos, bajo estas condiciones, serían más fuertes y eficaces que aquellos creados en una situación de gobierno democrático y dividido.

George Tsebelis (1995, 2002) realizó un trabajo innovador, en el cual postula que los gobiernos unificados favorecen la innovación de las políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones, mientras que un incremento en el número de “jugadores de veto” conduce a una estabilidad o *impasse* de las políticas públicas. Mientras mayor sea el número de actores políticos (gobernadores, partidos políticos, grupos parlamentarios) que sean necesarios para aprobar una decisión política particular, es más difícil alcanzar el consenso mínimo necesario para crear nuevas leyes

e instituciones. De acuerdo con Tsebelis, el efecto multiplicador de los múltiples jugadores de veto se incrementa tanto con un aumento en la distancia ideológica entre ellos como una reducción de la coherencia interna de cada jugador. El sentido común indica que es mucho más difícil lograr consenso entre actores desorganizados y diferentes, que entre actores similares.

En el mismo sentido, la tesis ampliamente aceptada en la literatura de Barry Weingast (1995 y 2000) y Robert Kaufman (1999) quienes afirman que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía entre administración y política y se aíslan de la sociedad civil.

Crisp, Moreno y Shugart (2003) han realizado un estudio clásico y liminar en las instituciones de control, postulando que los organismos de control se generan cuando en determinados Estados la rendición de cuentas es débil. Y esos organismos a su vez, están condenados a ser dependientes e ineficaces. Los autores sostienen en su tesis que los organismos de control son creados por gobiernos autoritarios, de mayorías habilitantes, que funcionan sustentados en prácticas clientelares, y que utilizan a los organismos de control como medio superficial para adquirir legitimidad, sin transformar su comportamiento de fondo:

La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo representa una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz (Moreno et al, 2003).

El argumento de esta posición enfoca el problema de las nuevas democracias, no tanto en los organismos en sí mismos, sino fundamentalmente, en perfeccionar las reglas de votación y las instituciones electorales.

Sin embargo esta posición escéptica de gran aceptación en el pasado, ha sido superada por visiones más sofisticadas de su necesario protagonismo. John Ackerman (2007), contrariamente a la posición dominante, describe cómo, en ambientes de gobierno dividido y de amplias coaliciones de oposición, es posible estructurar reformas innovativas y progresistas (2007: 32). Sostiene que Crisp *et al*, desconocen que la proliferación de estos organismos coincide con el movimiento democratizador denominado *tercera ola* (Huntington, 1996) por lo que estos organismos, en vez de ser tratados como encubridores superficiales, deben ser reconocidos como un nuevo fenómeno democrático expresado en la proliferación de organismos autónomos, cuyo

análisis y desmenuzamiento de la compleja dinámica de poder que opera bajo su diseño institucional es necesario para comprender el producto social –*output*– de su resultado.

Por nuestra parte advertimos al lector que el optimismo de John Ackerman, deviene de la observación de una dinámica proactiva, que se genera en un ambiente competitivo y participativo de un período especial de la historia mexicana (caída del régimen priísta), cuyo horizonte de exploración transcurre en el período 1996-2003. Período en el cual el propio autor destaca:

No fue sino hasta el surgimiento de un gobierno abiertamente dividido que se pudo construir instituciones realmente fuertes y eficaces. A veces el pluralismo y el conflicto político son sumamente positivos para la reforma del Estado (Ackerman, 2007:35).

Es decir que para esta posición una participación incremental y plural, han estimulado mayor y mejor innovación institucional. Puede ser que esta clase de “innovación” sea mucho más fácil en una situación de gobierno hegemónico, porque tales instituciones pueden ser creadas y eliminadas según se desee. Sin embargo, la creación de un organismo verdaderamente independiente y robusto depende de una amplia diversidad de “jugadores de veto” en la confección de su diseño. Solo de esta manera puede la oposición limitar y superar las intenciones destructivas de las coaliciones autoritarias.

Payne, Zovatto y Díaz (2006) han sostenido que las instituciones funcionan de forma diversa en función del contexto socioeconómico y cultural en el que se desempeñan. Esto ha llevado a algunos a una visión pesimista y bastante determinista de los procesos de reforma: están abocados al fracaso cuando el contexto no reúne condiciones mínimas o una “masa crítica” necesaria para producir cambios sustanciales. Sin embargo, instituciones más democráticas y eficientes deberían inducir comportamientos más democráticos en las poblaciones por ellas gobernadas. Una mayor eficacia institucional debería verse reflejada en una mayor satisfacción pública y por lo tanto en un mayor reconocimiento de la ciudadanía hacia las elites e instituciones que los representan; dicho con otras palabras, en un aumento de la legitimidad del sistema y de sus instituciones. Se iniciaría así un círculo virtuoso en el que instituciones más democráticas producirían comportamientos más democráticos, que a su vez tendrían como resultado un fortalecimiento de las primeras.

En Argentina, Daniel Zovato (2003), ha sostenido que una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el

desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política lo que, a su vez, reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño.

CIPPEC (Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) desarrolló en el año 2010 una investigación en donde se evalúa el funcionamiento de los mecanismos institucionales de control en cada una de las provincias. La investigación se focalizó en el marco legal y jurídico de las jurisdicciones locales, constituyendo hasta el presente el primer trabajo de envergadura realizado para establecer un diagnóstico sobre el funcionamiento institucional de los Estados provinciales. Para desarrollar las herramientas de evaluación se trabajó a partir de los indicadores diseñados por *Global Integrity*.²⁸ Estos indicadores toman en cuenta las leyes y mecanismos institucionales que promuevan la integridad del sistema jurídico y político de los Estados. La matriz de muestreo aborda 5 dimensiones: (1) acceso a la información, (2) elecciones provinciales, (3) rendición de cuentas de los poderes de gobierno, (4) proceso presupuestario y transferencias fiscales, y (5) administración pública provincial (en relación a las contrataciones del estado).

En un trabajo de reciente edición, Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán (2014), resignifican un viejo debate que se daba por concluido, acerca de las causas que determinan el surgimiento, la supervivencia y la caída de regímenes políticos democráticos y autoritarios de América Latina en los últimos 70 años. Los autores sostienen que los estudiosos de transiciones democráticas no se han focalizado en 2 elementos centrales para evaluar la estabilidad de un régimen. En primer lugar, el papel que tienen los actores políticos en la estabilidad, supervivencia y procesos de cambio del sistema. Por otro lado, las preferencias normativas por la democracia, así como el nivel de radicalismo/moderación de sus actitudes y decisiones políticas que impactan de manera directa sobre la subsistencia de principios democráticos. En otras palabras, si los gobernantes tienen preferencia por otro tipo de régimen político y sus posiciones así lo indican, entonces las probabilidades de subsistencia del régimen democrático se reducen. El trabajo asimismo hace especial consideración en los factores contingentes, que inducen el comportamiento político, en clara adhesión al criterio conceptual de “endogeneidad” que asumimos en nuestro marco teórico.

²⁸ Organización independiente sin fines de lucro que investiga aspectos relacionados con la corrupción a lo largo del mundo. Cf. < <https://www.globalintegrity.org/> > [consulta: 31/08/2015]

Lo más importante del trabajo que mencionamos, desde donde nosotros hacemos pie en nuestra investigación, es la consideración del factor regional. En efecto en el capítulo 7 del mismo, se analiza en profundidad la influencia que el “factor contagio” ha generado en el contexto regional sobre la estabilidad o la caída de las democracias y las dictaduras de América Latina, en distinto períodos del siglo XX. Para Mainwaring y Pérez Liñán, si la mayoría de los países de la región no son democracias, entonces las probabilidades se reducen aún más. En tal sentido, nuestra hipótesis formula que el contexto externo influye sobre 2 aspectos, en primer lugar el *mimético*, al cual hacen referencia los autores, y el proceso de *accountability* indirecto o *diagonal*, que se deriva de la pertenencia (o su abandono) a un conjunto de países que establecen sus propias normas de relacionamiento.

Sobre cuestiones de federalismo podemos citar en la última década los trabajos de Edward Gibson (2009), quien sostiene el argumento que los gobernadores utilizan el control sobre sus propios partidos políticos como herramienta de proyección nacional para aspirar a magistraturas nacionales; Erik Wibbels (2006), que una limitada competencia política degrada el sistema de *accountability* en las provincias; Mariano Tommasi (2006), los incentivos perversos que derivan de los mecanismos de coparticipación; Carlos Gervasoni (2010), cómo la transferencia de los ingresos fiscales ha degradado el *accountability* local; Ernesto Calvo (2001), cómo las instituciones provinciales tienden a generar mayores ingresos; Marcelo Leiras (2007), sobre la desnacionalización de los partidos políticos y Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012), que explican cómo el sistema de reparto de recursos fiscales a provincias, bastiones de dominios autoritarios, de escasa competencia política, débil división de poderes y prácticas clientelares naturalizadas, incentivan políticas públicas que atentan contra su integridad institucional

Los trabajos sobre los organismos de control específicos, especialmente de empresas privatizadas, así como aquellos que intentan descubrir el sentido de la segunda generación de reforma del Estado, son numerosos. En el primer grupo de trabajos encontramos enfoques especialmente “institucionalistas” de su tratamiento. Entre otros citamos a:

Nahón y Bonofoglio (2007) buscan desentramar los aspectos negativos de los diseños institucionales de los actores involucrados en los servicios de agua y electricidad. En igual sentido y materia, Jorge Barbará (2000) y Pablo Spiller (1998)

alertan sobre aspectos específicos del diseño de los organismos de control de empresas privatizadas de agua y electricidad. Sobre el Ombudsman, hemos seguido trabajos especialmente jurídicos como UGGLA (2004), y Moshe MAOR (2006). Sobre el Tribunal de cuentas hemos consultado los trabajos de FIGUEROA (2009) y Andrea MORA BRENES (2014).

Sobre los organismos y sistemas electorales hemos revisado los trabajos Abal Medina y Sánchez Cao (2003); Bercoff y Nougués (2000), donde se analiza mediante *teoría de los juegos* el sistema de incentivos que genera la Ley de Lemas en la provincia de Tucumán; y el trabajo crítico del sistema de Acople vigente en la provincia de Jiménez Brito, Carrizo y Zelaya (2014). También nos ha resultado de gran claridad y relevancia los hallazgos de CIPPEC (Schiumerini y Page, 2012): “Efecto Cancha Inclinada...”, donde especula acerca de las preferencias probabilísticas de los oficialismos en ciertas provincias argentinas.

Aporte a la literatura

En Argentina, especialmente sobre las provincias, existe una importante carencia de relevamientos de diseño institucional desde una perspectiva que trascienda lo eminentemente jurídico. Si bien el estudio de CIPPEC realiza una evaluación de marcos jurídicos institucionales, no analiza en detenimiento los mecanismos intrínsecos de los estatutos que favorecen las debilidades de los sistemas y los incentivos que generan. El trabajo de Page (2010), constituye un aporte de carácter cuantitativo que no enfoca el cambio institucional sometido a variables electorales ni culturales. Por otro lado, la influencia de las variables culturales y su implicancia institucional ha sido generalmente reservada a estudios antropológicos de reflejo cultural global.

Consideramos que nuestro trabajo constituye un aporte al análisis de diseño institucional en provincias argentinas en la comprensión de los diversos mecanismos de poder, sobre los nodos institucionales que articulan el funcionamiento del Estado, con impacto directo en el desarrollo socio-económico de las sociedades.

También la metodología utilizada aspira a consolidar un aporte innovador, que trascienda los enfoques mono-causales. Si bien un creciente número de trabajos ha venido destacando la importancia de la *matriz de oportunidades* (incentivos/restricciones) en el comportamiento y los resultados preformativos de las

organizaciones (Calvo 2001, Wibbels, 2006; Tommasi, 2006; Gervasoni, 2010; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012), esta dimensión no se ha constituido en una categoría de análisis propiamente dicha como así nosotros lo hacemos en este trabajo. La aplicación decidida de esta dimensión como categoría de análisis colabora en el reconocimiento de una instancia fundamental que se ha venido teniendo en cuenta desde la teoría de la elección racional hasta las más modernas teorías de las ciencias sociales.

No advertimos en la literatura analizada estudios de este tipo. Comprender la realidad de las instituciones, especialmente su transformación, desde una perspectiva que contemple dimensiones diversas, nos ofrece la posibilidad de una mirada abarcativa del contexto social, cultural, histórico y político.

4. OBJETIVOS

El objetivo de esta tesis es verificar el impacto de 12 años de gobierno hegemónico en los organismos de control horizontal de la provincia de Tucumán y la variación de su efectividad. Los organismos de control que analizaremos son: a) el Tribunal de Cuentas de la Provincia, principal órgano auditor de las finanzas públicas provinciales, b) el Defensor del Pueblo de Tucumán, de necesaria actuación en provincias con altas carencias sociales para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, c) la Junta Electoral Provincial, órgano de control y fiscalización de las elecciones provinciales, y d) la Fiscalía Anticorrupción, órgano de necesaria vigencia en una provincia de escasos controles a sus funcionarios. Estos organismos resultan medulares de la dinámica institucional efectiva que deben sostener al andamiaje estatal, y constituyen una muestra acotada pero absolutamente representativa de los cambios operados en la democracia tucumana desde 1990 a la fecha.

Este intento de abordaje de los organismos de control nos desafía a implementar el diseño de un mecanismo novedoso para la comprensión de la *matriz de oportunidades* que enfrentan los titulares de los mismos e interpretar sus alcances y limitaciones de gestión. Este método de análisis se vincula a nuestra premisa que la efectividad de los organismos de control se relaciona directamente con el *ambiente* en el que operan los mismos en combinación con el *diseño legal*. Es decir, superamos la interpretación

“institucionalista” y accedemos a un conocimiento comprensivo de otras variables. A este mecanismo de interpretación lo hemos denominado “modelo multidimensional”.

Este análisis se dividirá en 2 análisis complementarios: por un lado analizaremos en profundidad el cambio de *diseño legal* operado en el período 1990/2003 – 2003/2015. En segundo lugar analizaremos las distintas matrices de oportunidad que se generan cuando se combinan los *diseños legales* de cada período con el *ambiente histórico* de cada período. Estos 2 procesos de análisis complementarios necesariamente nos lleva a emplear estrategias de abordaje diferenciadas. Por una parte, para analizar el *cambio institucional* deberá necesariamente asumirse al *diseño legal* de los organismos de control como variable dependiente para evaluar sus modificaciones. Por otra parte, cuantificar la efectividad de los mismos nos llevará a estimar su aptitud funcional desde la perspectiva de la *matriz de oportunidades*, donde la misma se constituirá en la variable dependiente, y el diseño legal será considerado una variable independiente.

Para el análisis de *diseño legal* adoptamos el método evaluatorio de Mora Brenes (2014) quien segmenta a los mismos en 3 dimensiones: legal, funcional administrativa y relación con otros poderes. A este método evaluatorio lo hemos denominado de “categorías compuestas”. Por su parte, el *ambiente histórico* supondrá el análisis político, social y cultural, lo cual implicará la observación de las variaciones de equilibrio de poder, reforzadas con el hábito de observancia/inobservancia de la legalidad y las necesidades sociales básicas. El análisis de la *matriz de oportunidades* resultará de la ponderación de las 2 dimensiones anteriores (*diseño legal* y *ambiente histórico*). Estas dimensiones serán analizadas en un marco diacrónico-longitudinal para acceder al conocimiento de la efectividad de las reformas producidas.

Asimismo son objetivos secundarios de este trabajo, en primer lugar aportar a la literatura datos empíricos de nuestros hallazgos, los que serán ponderados bajo la mirada de las principales teorías dominantes en materia de cambio institucional. En segundo lugar ofrecer un método de introspección en la dinámica de los organismos de control que contribuya al desarrollo de un modelo estandarizado para el análisis comparativo de diferentes jurisdicciones. En tercer lugar indagar en la influencia de factores ambientales como dimensiones incidentes en la efectividad de las instituciones.

5. HIPÓTESIS

En el análisis del proceso de *reforma del Estado* iniciado en Argentina en los 1990s, devenido en *cambio institucional* hacia los 2000s, los actores involucrados en su construcción no pueden reducirse a los actores locales. La fuerte presencia de los organismos multilaterales de crédito (OMC) de los 1990s, así como su ausencia en los 2000s, son factores determinantes que deben ser incluidos en el análisis político global de un país que se ha interrelacionado de manera ambivalente con diferentes bloques de poder. En la primera parte del período analizado (1990-2003), Argentina ha desarrollado fuertes vínculos con Estados Unidos y el nuevo entramado de países “occidentales” post guerra fría. En cambio, en la segunda etapa de análisis (2003-2015), los ha negado, excluido enfáticamente y anulado prácticamente, estableciendo acuerdos con el bloque de países emergentes, caracterizados por sus débiles sistemas de control.

La mayor parte de las reformas de “primera generación” (1990s) se desarrolló a impulso de los países desarrollados y OMCs que condicionaban su ayuda, a la modernización del Estado con instituciones eficientes, fundamentalmente orientadas a garantizar el repago de las inversiones y préstamos a los que Argentina pretendía acceder. La crisis de deuda de los 1980s había dejado un país sin reservas, hiperinflación, des-industrializado y con una dinámica social en notable caída. El acceso a créditos e inversiones suponía modernizar el país bajo estándares capitalistas, especialmente inspirados en los principios derivados del Consenso de Washington.²⁹

El cambio de relacionamiento estratégico argentino desde 2003 en adelante, la salida de los mercados de crédito internacionales post *default*, la abstención de las auditorías del FMI, etc., han significado una descompresión de los mecanismos de control anudados en la etapa anterior. Esta deserción de sistemas de *accountability diagonal* ha develado la carencia efectiva de controles institucionales propios. Esta posición estratégica nacional ha tenido como causa en primer lugar la crisis de 2001, la indignación social masiva (“que se vayan todos”), la cesación de pagos de deuda

²⁹ El término Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de 10 fórmulas relativamente específicas que constituían el paquete de reformas “estándar” para los países en desarrollo azotados por la crisis, según las instituciones bajo la órbita de Washington, D.C. como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Las fórmulas abarcaban políticas en áreas tales como la estabilización macroeconómica, la liberación económica con respecto tanto al comercio como a la inversión y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica.

internacional y especialmente el azaroso y exuberante incremento de los precios de los *commodities* que permitieron desvincularse de los OMCs, para “vivir con lo nuestro”.

Por otro lado, el aporte localista de las culturas regionales también tiene incidencia en la conformación de las instituciones. En localidades de fuerte presencia de tradición cultural, la democracia liberal es una yuxtaposición arbitraria que al carecer de su proceso evolutivo natural (crisis, luchas internas de intereses, metabólisis de procesos sociales, acuerdos resultantes), no consolida de manera efectiva su sistema de *accountability*, por ello, advertimos la presencia de diversas variables que pueden ser ponderadas para establecer las causales de la dinámica regresiva de los organismos de control. Hacemos énfasis en la interacción del aspecto cultural y el desmedido poder habilitante conseguido en los parlamentos que se vinculan de manera sinérgica con la desaparición de mecanismos de *accountability* diagonales establecidos por los OMCs internacionales. Circunstancia que ha emancipado la voluntad del ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, profundizando la debilidad de sus mecanismos propios y endógenos de *checks and balances*.

Nuestra hipótesis postula que en ambientes donde prevalece una conformación política, cultural y social desfavorable al establecimiento del *estado de derecho*, el *accountability diagonal* es un factor decisivo para la implementación de organismos modernos y eficientes que introduzcan al Estado a un sistema interactivo de intercambio y cooperación global. Una vez embarcados el Estado en esa dirección definida (tal el rumbo asumido en los 1990s), su repentina ausencia (como efecto de cambio geopolítico-estratégico), combinado con el surgimiento de mayorías unificadas habilita la degradación de instituciones progresistas, inclusivas y democráticas, debido principalmente a la eliminación de la dimensión de *accountability*.

En otras palabras, **en un ambiente histórico (social, cultural y político) poco propicio a la legalidad y la implementación de normas de *accountability*, la combinación de altos ingresos de rentas con la desaparición de mecanismos de control induce a la consolidación de democracias de baja calidad.**

Observaremos asimismo, cómo armoniza el estilo de vida, creencias y representaciones simbólicas de las crecientes mayorías electorales locales -estimuladas por políticas asistencialistas, así como la persistencia de una tradición legal fundada en relaciones jerárquicas de respeto reverencial al líder-“patón”; con los principios jurídicos inherentes al liberalismo político que organiza nuestro Estado nacional desde

mediados de siglo XIX. **Sostenemos que la idiosincrasia atávica colisiona con el ideario occidental de la democracia liberal, dando lugar de esta manera a constructos institucionales híbridos.**

6. MARCO TEÓRICO

El paradigma teórico sobre organizaciones, dominante hasta 1950, fue fundamentalmente racionalista. Esta base conceptual fue cuestionada por Herbet Simon (1947, 1957 y 1976). El autor sostiene que las organizaciones no son sujetos de mejoramientos óptimos debido a 2 razones. En primer lugar por una carencia de conocimientos, a causa de su incapacidad para procesar toda la información del problema. Y en segundo lugar porque las conductas de las organizaciones operan bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto. Para Simon, el modelo racional de organización que se propone la optimización de los recursos organizacionales es iluso e inalcanzable. Simon propone dejar de lado el objetivo de encontrar la alternativa óptima y el análisis minucioso del conjunto de posibilidades existentes y configurar un modelo de racionalidad limitada. Sobre esta base March y Simon (1969) realizan su análisis organizacional con el aporte de nuevos elementos en el estudio de la toma de decisiones. Identifican algunos problemas y destacan como más importantes que las organizaciones operan con recursos escasos al tomar una decisión: la información, el tiempo y la capacidad de procesamiento en la atención organizacional son limitados.

El modelo de racionalidad limitada es superado hacia 1970 en lo que podemos definir como segunda etapa. Cohen, March y Olsen (1972), propusieron un modelo alternativo para analizar el proceso de toma de decisiones, denominado el modelo de “botes de basura” (*garbage can model*), en el cual se introduce la variable *tiempo* en el análisis de las decisiones organizacionales. La idea del modelo es que toda organización tiene un conjunto de problemas típicos, para los cuales la organización debe poseer un conjunto de soluciones posibles ya disponibles de antemano a su disposición. Esto significa que cuando emerge un problema en la agenda de la organización, se le asigna una solución ya existente. Hacia 1984 March y Olsen profundizan su posición e insisten en que el criterio de racionalidad deforma los procesos de toma de decisiones en las organizaciones. El criterio es que las preferencias sociales cambian, son ambiguas y a

veces inconsistentes, por lo tanto las preferencias no son compatibles con la evidencia del comportamiento organizacional.

Hacia los años 1990s surgen con fuerza, las perspectivas teóricas del conductismo y la elección racional, que dieron lugar al enfoque teórico del neo-institucionalismo en el mundo de las ciencias sociales. Esta posición teórica sostiene que el análisis debe ser enfocado en la distribución informal del poder y en la conducta de los actores. Este criterio aplicado al ámbito de la administración pública implica una faceta de trabajo de la economía neoclásica con implicancias en la teoría de la disciplina. Considera al individuo como unidad de análisis y se produce el reemplazo del tradicional “homo economicus” al “hombre que toma decisiones”. Se produce un resurgimiento del estudio de las instituciones en el ámbito de las ciencias sociales y, en ciertos casos, se plantea como reacción a la revolución conductista de décadas pasadas que concebía el comportamiento político y económico colectivo como consecuencia de la elección individual agregada de los sujetos. Para el conductismo, las instituciones eran epifenoménicas, o la simple suma de propiedades del nivel individual, sin consideración de su contexto social y la influencia de las instituciones. En tal sentido March y Olsen sostienen que *“las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto considerablemente más complejas y cuentan con más recursos, y prima facie son más importantes para la vida colectiva”* (March y Olsen, 1984, 734).

El antiguo enfoque racional prestaba escasa atención al contexto en que se desenvolvían los agentes, los modelos de análisis hacían abstracción de las fricciones en la que se comportaban, por lo que sólo era necesario conocer las preferencias de los agentes y asumir un conjunto de premisas para reducir el comportamiento. El neo-institucionalismo en cambio, reacciona contra estos criterios y se elaboran modelos de interacción entre agentes donde se considera como premisa que son influidos por el contexto político, social, económico y cultural.

A) El neo-institucionalismo

El neo-institucionalismo surge como crítica a los enfoques conductistas y de elección racional que habían prevalecido en las ciencias sociales desde 1950. March y Olsen lo caracterizaban como reduccionistas, utilitarias, instrumentalistas y funcionalistas (March y Olsen, 1997: 33). Estos autores, quienes dieron nombre al movimiento, propusieron un nuevo institucionalismo que posicionara la acción

colectiva en el centro del análisis, y reemplazara las principales características de la ciencia política tradicional.

La perspectiva neo-institucionalista comprende que el objetivo de la política no se debe reducir al estudio del enfrentamiento, sino al análisis de los mecanismos de formación de metas colectivas y consenso en la sociedad. Este cambio implica desplazar el eje del individuo, y focalizar el análisis en el conjunto de reglas, tradiciones e instituciones (formales y no formales) existentes en las diversas organizaciones del sistema político, conocido bajo el nombre de marco institucional. Para esta concepción las instituciones son pautas de conducta humana y elemento fundamental de la sociedad, dado que tienen impacto directo e indirecto en el comportamiento de los sujetos que habita el sistema socio-político. Para esta posición, la política se explica por el efecto de las instituciones en la sociedad. La estabilidad y la inexistencia de grandes conflictos sociales es resultado de la anuencia al conjunto de reglas que regulan la actividad humana. Estas reglas pueden ser formales o informales y su obediencia se garantiza por la amenaza de sanciones a quienes la transgredan. En este ámbito, los cambios institucionales son marginales, es decir ajustes progresivos, adaptativos, pequeños pero constantes a las reglas y a los mecanismos de sanción. Los agentes de cambio son individuos y organizaciones que pretenden maximizar sus intereses particulares, en respuesta al conjunto de incentivos del entramado institucional (North, 1995: 15).

El concepto de cambio institucional es una dimensión central del neo-institucionalismo económico. Según Peters (2003), a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ella. Así los cambios del entorno constituyen un complejo de oportunidades y amenazas para las pautas establecidas. Además, destaca el autor, el carácter aleatorio del cambio en las organizaciones, es contrastante a los programas de reforma consensuados, que caracterizan a la elección racional (Peters, 2003: 57).

Algunos autores han advertido que muchas decisiones de políticas públicas son mal interpretadas por los diseñadores en la lectura de las señales emitidas por la sociedad, resultando un cambio institucional disfuncional. Sin embargo teniendo en cuenta el rasgo de adaptabilidad que se propone, las instituciones tendrán la posibilidad de rectificar su rumbo para ajustar su diseño (Sánchez, 2008, 102 y 103). No obstante, los cambios no son frecuentes ni rutinarios, porque son habitualmente difíciles de implementar. La ocurrencia de los cambios es episódica, generado en breve períodos de

crisis, y seguidos de largos períodos de estabilidad y desarrollo, dependiendo de la trayectoria (Powell, 2001: 255). El cambio puede ser consecuencia de limitaciones informales que generan episodios de inobservancias legales colectivas o carencia de efectividad, y aunque son generalmente incrementales, no son discontinuos, son habitualmente una línea consecuyente con la anterior, pero modificada.

Douglas North sostiene que los cambios incrementales, y aún aquellos que no lo son (revoluciones y guerras civiles), no son nunca totalmente discontinuos, sino expresan el resultado de la acumulación de limitaciones informales en las sociedades donde la percepción de agentes influyentes de interés, promueven los mismos en busca de maximizar sus beneficios (North, 1995: 17). De acuerdo a esta argumentación, el cambio institucional responde a decisiones racionales relativamente convencionales, donde intervienen actores que buscan optimizar sus beneficios movilizandolos recursos al modificar ciertas reglas. Si bien el enfoque de cambio institucional sugiere una evolución de arreglos institucionales eficaces, Douglas North señala que los mercados son imperfectos, la información de los actores incompleta y los costos de transacción elevados, por lo cual se genera una situación de relativa incertidumbre para la aproximación racional de la situación. En tales circunstancias, los actores acuden a ideologías, teorías y modelos históricos determinados para intentar interpretar la realidad (North, 1993: 159).

a) La lógica de lo apropiado

March y Olsen (1997: 40) han sostenido que el comportamiento de los individuos es más fácilmente explicable desde la interpretación de los roles asignados en la organización y en las reglas institucionales, que bajo el supuesto del *rent seeking* de la elección racional. Elaboraron un modelo de toma de decisiones para explicar el comportamiento institucional, la lógica del apropiado, consistente en el entramado de normas y tradiciones institucionales donde los actores deciden, no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con la responsabilidad asignada según las normas y tradiciones institucionales. Esto implica que el agente se enfrenta a una doble instancia de decisiones: en primer lugar identifica quién es él, cual es su rol dentro de la organización y en segundo lugar debe decidir que acciones son las apropiadas ante determinada circunstancia de acuerdo a las normas de la institución.

Los autores han sostenido que el cambio institucional es ambiguo y generalmente puesto en práctica a medias, y finalmente olvidados por sus promotores para prestar su atención a problemas más urgentes. Sostienen que el cambio institucional es un proceso de adaptación que ocurre desde la interacción entre medio ambiente e institución donde se verifica una dinámica que señala en principio una inercia de las rutinas y otros vicios institucionales que tienden hacia la estabilidad. Y por otro lado, existen las presiones del medio ambiente que influyen sobre las instituciones para provocar su cambio. En esta circunstancia la institución tratará de adaptarse a las presiones del medio ambiente echando mano a soluciones que encuentre a su alcance -bote de basura-.

La efectividad en el cambio institucional se relaciona directamente con el tiempo de su aceptación social. Es el proceso social por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas, las normas deben ser obedecidas y acatadas por todos los actores para establecer estabilidad institucional. Para que ello se produzca debe existir confianza en las instituciones, elemento fundamental para la internalización de normas y reglas (March y Olsen, 1997: 84-85). El proceso implica la rutinización de los hábitos, que con el tiempo se transforman en normas y convenciones, que van a conformar la cultura organizacional. Sin embargo para que ello ocurra, la reforma debe comprender no solamente un cambio de estructuras y procedimientos, sino en el comportamiento de los administradores orientados hacia el acatamiento normativo.

La reforma, para ser integral, debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e interacción entre los agentes. Pero si la organización no prevé en su diseño con el desarrollo de un servicio profesional de carrera que garantice la capacitación y genere la jerarquización meritocrática de sus miembros, a través de medidas transparentes y de *accountability*, el cambio institucional será débil y limitado. La eficacia del cambio institucional no dependerá solamente de los agentes que integran la institución, y de los recursos financieros que controlan los diseñadores, sino de la naturaleza del poder y de las reglas específicas por medio de las cuales se reproducen, asignan y controlan los recursos. La naturaleza del poder establecido en las organizaciones proporcionaría oportunidades específicas no solo para la reproducción, sino también para la transformación (Friedland y Alford, 2001:60).

b) Instituciones y desarrollo económico

La importancia de las instituciones adquiriría relevancia en la discusión económica del desarrollo de los países. La variable dependiente en esta propuesta teórica ha sido el ingreso *per cápita* de los países, y la hipótesis es que determinadas instituciones favorecen el desarrollo y el ingreso de sus habitantes. Douglas North y otros teóricos,³⁰ cuya afirmación principal es que las instituciones son la causa primaria del desarrollo económico:

Para darle sentido a la evidencia histórica y contemporánea, debemos repensar todo el proceso de crecimiento económico (...) la fuente primaria del crecimiento económico es la estructura institucional de la economía política (North, 1997: 224).

(...) los países del tercer mundo son pobres debido a que sus constreñimientos institucionales definen una serie de pagos para la actividad política-económica que no fomentan la actividad productiva (North, 1990:110).

Es decir, se concede particular atención a las instituciones y estructuras, así como otras variables del espectro económico-político, tales como las organizaciones, reglas formales e informales, con impacto en las conductas sociales, estabilidad de los gobiernos y “al papel de producción y reproducción de la sociedad” (Giddens, 1996).

Douglas North argumenta que las sociedades que prosperan poseen incentivos claros para producir y obtener ganancias en el marco de la cooperación social, que se obtiene mediante la especialización y el comercio. Los incentivos además de ser claros deben permitir a los individuos y empresas interactuar de un modo socialmente eficiente. En contraste, en un mundo dominado por derechos restringidos, un sistema judicial débil y la presencia de fuertes monopolios, el intercambio será precario y conducirá a la *predación*, corrupción, ineficiencia e inequidad. El *ethos* humano se comporta en base a un sistema poderoso de incentivos que influyen en la conducta. En este sentido 2 preguntas necesita responder el neo-institucionalismo: ¿porque la democracia no ha surgido en todos lados o porque no se ha consolidado en todos ellos? y en segundo lugar: ¿cuáles son los factores que favorecen la democracia? La respuesta es que ésta solo puede surgir cuando existen los incentivos que permiten involucrar a la mayoría en la consolidación de un sistema de intereses inclusivos alineados y coincidentes con los intereses sociales.

³⁰ Véanse los trabajos de James March y Johan Olsen, 1997; Douglas North, 1993; Peter Hall y Taylor, 1996; Ira Cohen, 1996; entre los más destacados.

Ésta idea conduce a North a descubrir un aspecto crucial en su teoría: un conjunto similar de instituciones conduce a resultados diferentes en diferentes economías, es decir, el mismo tipo de instituciones no tienen los mismos efectos en todas las sociedades. En este sentido se puede afirmar que diferentes democracias producen también diferentes resultados de calidad y buen gobierno, así como diferentes estructuras de poder y procedimientos decisorios pueden generar variaciones significativas en el desempeño económico. Un Estado dominado por camarillas de intereses estrechos producirá una democracia débil, lo que en definitiva conducirá a la corrupción. La mejor democracia, medida por la capacidad para mejorar el desempeño económico, será aquella que sea capaz de dar solución a intereses diversos de manera inclusiva, equiparar y compatibilizar incentivos. En las democracias, al igual que en los regímenes autoritarios, los intereses egoístas de élites gobernantes, buscan de manera estratégica, obtener la voluntad de la mayoría del electorado o del apoyo de las masas. Estos incentivos conducen de modo decidido a incrementar el gasto público y, en algunos casos, a disminuir impuestos con el consiguiente riesgo de crisis fiscal con el uso indebido e ineficiente de los recursos públicos. Una carencia de restricciones adecuadas pueden afectar tanto a regímenes autoritarios como a democráticos.

Las especulaciones alrededor de la democracia han sido motivo de amplios planteos críticos: ¿Acaso la competencia política ocasiona distorsión en los incentivos para aumentar los gastos (y después los impuestos)? ¿Los partidos que buscan maximizar sus resultados electorales aumentarán la presión fiscal a la población a su máximo nivel? La mayoría, en el gobierno, tiene potenciales incentivos para propiciar tanto una economía de mercado competitiva, así como una actitud populista en las políticas distributivas de la riqueza, la pregunta que surge es: ¿Porqué determinadas sociedades controlan o despilfarran el uso de sus recursos? La respuesta desde el *neo-institucionalismo* ha de ser que en estas sociedades los políticos y los burócratas están *restringidos* por instituciones que funcionan bien: sistema de frenos y contrapesos, *accountability*, auditorías, etcétera. En los Estados autoritarios la tentación a caer en políticas populistas, corrupción o predación es muy grande porque las instituciones restrictivas son débiles o simplemente no existen. Otros autores han colaborado en este sentido afirmando la importancia de las instituciones. En su artículo “Las instituciones mandan: La primacía de las instituciones”. Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) afirman que:

(...) la teoría del crecimiento se ha centrado tradicionalmente en la acumulación de capital físico y humano, y en la certeza de que la endogeneidad del crecimiento, fundada en el cambio tecnológico, produce el desarrollo económico. Sin embargo, la acumulación y el cambio tecnológico son en todo caso, causas inmediatas del desarrollo económico (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2002:2).

Acemoglu sostiene que: “(...) *los países pobres carecen de mercados que funcionen, sus poblaciones están poco educadas y su maquinaria y tecnología son obsoletas o inexistentes, sin embargo éstas son solo causas cercanas a la pobreza*” (Acemoglu, 2003a). La importancia de estos postulados teóricos radica en el resultado de las políticas: da preeminencia a la ingeniería institucional, en el abordaje de las soluciones sociales. En definitiva, para esta corriente conceptual, el cambio institucional a lo largo del tiempo define la matriz de comportamiento humano, es un factor determinante en la explicación del cambio histórico y desempeño de las sociedades.

B) Más allá del neo-institucionalismo: Endogeneidad.

La fuerza conceptual que implicó el neo-institucionalismo y su influencia en las investigaciones económicas y sociales desde el último cuarto de siglo XX, fue acogida en la academia con entusiasmo. Sin duda la implantación deliberada de instituciones en lugares exóticos con su correspondiente solución a los problemas de desarrollo, pobreza, etc. generaban un gran optimismo. Sin embargo la idea que la aplicación de instituciones parecidas en contextos socio-culturales diversos hubiera significado el fin de la historia, nunca fue pacífica. Las críticas a la teoría neo-institucionalista comenzaron a ganar fuerza en base a demostraciones empíricas reveladas en la mayoría de las democracias emergentes hacia los años 1990s. ¿Puede la instauración exógena de instituciones producir resultados sociales definidos? o los resultados sociales-políticos-culturales son producto de la herencia cultural, tradición u otros factores tales como la geografía, la ética de ciertas costumbres religiosas... etc.? Comenta Przeworski:

(...) Si instituciones X producen resultados Y, uno puede introducir cualquier institución dada en una realidad histórica determinada y esperar que funcione del mismo modo en que funcionaba en otro sitio. Uno puede establecer un poder judicial independiente, derechos de propiedad definidos, bancos centrales independientes... y maná caerá del cielo. En el lenguaje del Consenso de Washington, ésta es la tercera ola de reforma (Przeworski, 2004:1).

En este sentido, es clásica la anécdota que refiere una definición de Guillermo O'Donnell: “No se puede evitar un golpe militar por medio de un artículo de la Constitución”. La crítica de Przeworski al neo-institucionalismo es enfática, sin

embargo el autor no descarta la influencia que las instituciones pueden tener, El autor acude al concepto de endogeneidad para explicar las transformaciones sociales y en tal sentido aclara que endogeneidad significa que nada es causa primaria:

Las instituciones no son una causa más profunda que la oferta de factores o la tecnología: las instituciones pueden determinar la oferta de factores y su uso, pero esos factores, a su vez, afectan al crecimiento y riqueza futura, cosa que influye en la evolución de las instituciones. A partir de ciertas circunstancias iniciales y bajo condiciones constantes, la riqueza, su distribución y las instituciones que reparten recursos y distribuyen rentas, son mutuamente interdependientes y evolucionan juntas. Puesto que nunca podemos especificar por completo este proceso, observamos cierta aleatoriedad.

Y justamente, en la observación de esta aleatoriedad, identificamos los modelos concretos de este proceso: para la identificación necesitamos observar diferentes valores de las causas bajo las mismas condiciones observables. Y es aquí donde nos enfrentamos con la paradoja. A medida que especificamos mejor nuestros modelos y a medida que consideramos más bucles endógenos, más difícil se vuelve la identificación de la estructura causal. (Przeworski, 2004).

Por lo tanto para Przeworski, el motor de la historia es la endogeneidad. Citando a Mariscal y Sokoloff (2000:198): *“cuando las variables se refuerzan mutuamente o están determinadas simultáneamente, discernir que es exógeno y que es endógeno no es evidente”*. Przeworski asume la importancia que tienen las instituciones, pero alerta sobre la inutilidad de la búsqueda de la primacía causal. Instituciones y desarrollo son mutuamente endógenos y lo máximo esperable es identificar sus impactos recíprocos.

C) El análisis institucional histórico y comparativo (AIHC).

Gonzalo Caballero (2004) destaca que en las 2 últimas décadas han evolucionado 2 corrientes de investigación simultáneas: por un lado el análisis *histórico-institucional* y por otro lado el análisis *comparativo-institucional*. Con el tiempo estas 2 corrientes han convergido hasta conformar un marco teórico y una metodología propia para abordar el estudio de las implicancias, naturaleza y origen de las instituciones. Esta corriente conceptual denominada *análisis Institucional histórico comparativo*, sin dejar de tener su núcleo empírico en la realidad económica, pone énfasis en la rigurosidad *empírico-histórica*, motivo por el cual se diferencia del *neo-institucionalismo*. Es histórico porque intenta explicar el rol de la historia en la emergencia, perpetuación y transformación de las instituciones; es comparativo porque busca similitudes y diferencias en el tiempo y en el espacio; y es analítico porque recurre a modelos micro-específicos al contexto para el análisis empírico (Greif, 1994 *apud* González Caballero, 2004).

Para el AIHC las instituciones son restricciones no-tecnológicas de la conducta humana, formado por 2 elementos que interactúan: por un lado las creencias culturales y

por otro, las organizaciones. La importancia que otorga a la interacción de estos 2 elementos pone de manifiesto su diferencia con el neo-institucionalismo. Aoki (1996 *apud* González Caballero, 2004) critica el núcleo del neo-institucionalismo (instituciones como reglas de juego) por entender que da importancia secundaria a instituciones de orden privado como las formas de las organizaciones. Greif (2001 *apud* González Caballero, 2004) reconoce el rol de las organizaciones al dar lugar a 3 funciones: generan reglas de conducta, inducen procesos de socialización, y sobre todo ejercen influencia en el conjunto de creencias que tienen lugar en las transacciones. Este enfoque no descarta el rol de las instituciones, pero pone en primer plano en una relación de igualdad a los otros elementos de consideración.

Para estos autores las instituciones son endógenas, se imponen por sí mismas, no por aplicación externa (Hurwicz, 1993 y Greif, 1994 *apud* González Caballero, 2004). El sistema institucional es producto de procesos históricos que vinculan procesos políticos, sociales y culturales del pasado que impactan en el presente moldeando las instituciones y sus productos sociales. De esta premisa se advierte la necesidad de analizar la interrelación entre distintas instituciones tales como: derecho de propiedad, normas jurídicas, mercados, organizaciones intermedias, contratos, creencias, normas sociales y valores culturales (Aoki, 1996 *apud* González Caballero, 2004). Estos postulados conforman el corpus teórico del AIHC, los que resultan imprescindibles para conocer los mecanismos que generan disparidad en la evolución de las sociedades siguiendo trayectorias institucionales distintas, así como conocer las causas y posibilidades de cambio de estas trayectorias. Se da importancia a la teoría de los juegos, y en ello cobran importancia las instituciones: “(...) *Las instituciones son importantes porque imponen restricciones sistémicas a las elecciones estratégicas admisibles de los jugadores*” (Aoki, 1996 *apud* González Caballero, 2004).

Sin embargo, dado que el equilibrio de un juego puede ser múltiple para los parámetros exógenos, el AIHC requiere la complementación institucional (Aoki, 1994 y 1996 *apud* González Caballero, 2004). La identificación de instituciones relevantes en cada punto de partida justifica la comparación de contextos institucionales e históricos distintos en forma paralela, de manera de evaluar la evidencia recogida de nivel micro mediante modelos específicos de contexto (Greif, 1998 *apud* González Caballero, 2004). Un aspecto importante en materia metodológica, destaca Greif (1993 y 1994 *apud* González Caballero, 2004), es que el AIHC no formula hipótesis para la

investigación estadística, sino que se propone construir modelos explicativos que capten la esencia de los problemas.

Para Greif (1998 *apud* González Caballero, 2004) el AIHC se compone de 2 líneas de investigación: por un lado la que se ocupa del aprendizaje y la internalización a través del proceso evolutivo sobre las reglas relevantes, y por otro lado la que intenta descubrir las interacciones estratégicas y de los rasgos culturales endógenos y exógenos sobre las reglas generales. Es de particular importancia para este enfoque la influencia de las creencias sobre la trayectoria institucional de la sociedad. Greif (1994 *apud* González Caballero, 2004) destaca el rol de las expectativas individuales acerca de las acciones de otros agentes en diferentes contingencias (si cada jugador elige la mejor respuesta, el conjunto de creencias culturales se limita a aquellas que se refuerzan así mismas).

La concepción de cambio institucional endógeno representa un avance con respecto al cambio concebido como equilibrio alcanzado como producto de factores exógenos. Una institución se refuerza a sí misma cuando prevalece en el tiempo en estado de funcionamiento (auto-cumplimiento) sin la imposición de factores externos (un estado estacionario donde los agentes tienden a cumplir las reglas del sistema). Este estado estacionario puede ser alterado por factores tales como distribución de la riqueza, el conocimiento o las organizaciones; sobre “cuasi parámetros” que terminan alterando el entramado institucional inicial. En este caso las instituciones terminan destruyéndose a sí mismas, o la reducción de posibilidades que promueven el comportamiento de auto-refuerzo. Para que el sistema institucional se perpetúe, las instituciones deben reforzarse a sí mismas mediante un proceso de retroalimentación positivo que modifique los “cuasiparámetros” de manera que se mantenga en movimiento el circuito de auto-refuerzo³¹. Como vemos ésta tradición conceptual da importancia a las tendencias de inercia institucional y permite la posibilidad de examinar con más rigor la dirección y velocidad del cambio institucional.

³¹ Greif ha estudiado de manera comparada las instituciones autodestructivas de Génova y las instituciones de auto-refuerzo de Venecia en el siglo XII (Greif, 2001), También ha estudiado el Sistema de Responsabilidad Comunitaria que permitió el intercambio impersonal en la revolución comercial, la que considera institución autodestructiva (Greif, 2002).

D) El cambio institucional y las posiciones políticas en democracias emergentes

John Ackerman (2007) ha sostenido que la literatura sobre “consolidación democrática” y “reforma del Estado” es invadida por 4 grandes “trampas conceptuales”. El primer problema conceptual sería que al sostener la definición minimalista de la democracia, no nos resulta útil para definir la agenda a seguir después de la transición democrática. Paradójicamente estas dejaron de ser útiles para la exploración de la consolidación democrática, porque la conceptualizan como una situación en las que las reglas de la política electoral son aceptadas por todos los actores políticos importantes como “el único juego existente” (Linz, 1990; Di Palma, 1991; Przeworski, 1991; *apud* Ackerman, 2007):

La democracia está consolidada cuando bajo ciertas condiciones políticas y económicas, un sistema particular de instituciones se torna el único juego existente, cuando nadie puede imaginar actuar fuera de las instituciones democráticas, cuando lo único que quieren los perdedores, es intentar de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo la cuales perdieron (Przeworski, 1991: 26; *apud* Ackerman, 2007).

El problema de esta perspectiva es que se reduce a si misma al aceptar la meta final de “el único juego existente”, en lugar de propiciar una visión expansiva sobre la agenda de tareas que debe continuar la transición democrática.

El segundo problema conceptual, estaría dado por la literatura que supera el corsé del minimalismo (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999; *apud* Ackerman, 2007), en cierta medida tiende a caer en el pensamiento teleológico. O'Donnell destaca:

Otros autores ofrecen definiciones más amplias de la consolidación democrática, muchos de ellos centrados en conseguir un más alto nivel de “institucionalización” [...] Esta forma de pensar conlleva un fuerte sabor teleológico. Los casos que no han “llegado” a tener plena institucionalización, o que no parecen estar moviéndose en esa dirección, son vistos como casos no desarrollados, paralizados, atrapados, en una consolidación prolongada. Tal visión presupone que hay, o que debiera haber factores trabajando a favor de un aumento en la consolidación o institucionalización, pero que “obstáculos” detienen un proceso de cambio que de otra forma hubiera operado fácilmente. Que algunas de estas poliarquías se hayan encontrado en un estado de “no consolidación prolongada” por alrededor de 20 años sugiere que hay algo estrechamente extraño en este tipo de pensamiento (O'Donnell, 1999b: 179; *apud* Ackerman, 2007).

Es decir, se sostiene que después de una transición democrática exitosa, los países en desarrollo, de una u otra forma, debieran emular a las democracias del Norte. Este criterio de naturaleza teleológica es conflictivo por varias razones: a) las realidades de los países del norte a menudo difiere de esta visión idealizada y b) aceptar que los países emergentes adopten las instituciones de los desarrollados, implicaría la negación de su

historia, con la consecuente dificultad de su asimilación por exogeneidad y significaría negar apriorísticamente la posibilidad de desarrollar sistemas de relacionamiento humano superiores en términos de satisfacción social y desarrollo económico a los modelos de democracia conocidos. En tercer lugar, la visión teleológica de la transición democrática implica que ante hechos regresivos, los analistas consideren paralizados o atorados los avances del sistema: “como si les faltara la institucionalización necesaria para lograr la verdadera poliarquía”. Estas consideraciones envilecen la interpretación de una realidad diferente. América Latina posee sus propias especificidades, diversas en cada región, y deben ser examinados en sus propios términos, con sus propias regularidades para interpretar sus patrones de comportamiento concreto. De lo contrario sería imposible interpretar el fenómeno de la corrupción, tan propio de estas regiones.

El tercer problema conceptual son aquellas posiciones que aplican una visión “maximalista” de la democracia. Gills, Rocamora y Wilson (1993 *apud* Ackerman, 2007), así como Robinson (1996 *apud* Ackerman, 2007) expresan la distinción entre democracia “participativa” o “societal” y democracia “elitista” o “de baja intensidad”. La formulación típica de esta escuela de pensamiento es que la “tercera ola” de democratización en América Latina ha sido únicamente un retoque para la máscara ideológica de la dominación y explotación imperialista y capitalista. Esta posición plantea 2 problemas: a) el primero, es la falsa distinción entre democracia “participativa” y “formal”, la cual plantea 2 formas de gobernabilidad opuestas. En realidad, estas 2 formas han resultado mucho más complementarias que conflictivas (Fox, 1998: 240; *apud* Ackerman, 2007), b) el segundo, es que esta literatura plantea el falso supuesto apriorístico de una “total dependencia estructural del Estado en el capital” (Przeworski y Wallerstein, 1988; *apud* Ackerman, 2007), y por lo tanto no ven ninguna necesidad de una reforma institucional *per se*. Esta perspectiva “maximalista” nos lleva a un extremismo derrotista que no descubre con claridad la necesidad de intervenciones estratégicas necesarias para impulsar un gran cambio institucional del Estado. Al darse por vencidas la necesidad de reforma por las fuerzas del mercado y los conflictos de clase, se minimizan los proyectos de reforma del Estado antes de que tengan oportunidad de materializarse.

El cuarto problema conceptual es el que se plantea por aquellos autores que confunden, o sostienen que se pueden asimilar la “reforma democrática del Estado” con

la “reforma neoliberal del Estado”.³² La idea de esta conjunción sería que tanto la democracia como el Estado requieren las mismas estructuras institucionales básicas para funcionar adecuadamente. En esta corriente de pensamiento se puede distinguir la visión dura y la visión blanda del argumento. Para la primera posición, la dura, autores como Domínguez (1997; *apud* Ackerman, 2007) y Weingast (1995, 2000; *apud* Ackerman, 2007) sostienen que la consolidación de las reformas neoliberales conduce por sí misma a la democracia. Afirman que a través de mercantilizar y liberar la producción y el intercambio, la democracia automáticamente se fortalece, pues de esta manera se eliminarían la principal fuente de clientelismo, rentas, autoritarismo y populismo en América Latina y, de esta manera, se estaría abriendo paso a un nuevo modo de regulación social basado en la igualdad y libertad (libre mercado). Un área fundamental dentro de esta corriente es la fuerte apuesta al federalismo, el que supuestamente fortalece, tanto el desarrollo económico como el desarrollo de las instituciones y la democracia política, por medio del acercamiento entre ciudadanía y gobierno, y la competitividad entre las unidades subnacionales para la captación de las inversiones (Weingast, 1995 *apud* Ackerman, 2007).

La versión blanda de la corriente (Grindle, 1996 y Vellinga, 1998; *apud* Ackerman, 2007), comprenden al neoliberalismo como un conjunto de respuestas de contenido económico de corto plazo a las crisis económicas de los 1980s y 1990s. Desde esta perspectiva, hoy nos encontraríamos en el período histórico posterior al “neoliberalismo” (Snyder, 1999; *apud* Ackerman, 2007), por lo tanto, la agenda de modificaciones tenderían a llenar el vacío dejado por las reformas neoliberales. Este trabajo de reconstrucción debe realizarse a través de la “capacidad estatal” en la implementación de una burocracia profesional weberiana. En esta construcción teórica tampoco se percibe conflicto alguno entre los nuevos postulados de acumulación y de legitimación (O’Connor, 1973; *apud* Ackerman, 2007). La democracia y los mercados libres globalizados requerirían las mismas estructuras institucionales y “Estados fuertes” para ser efectivos. Una reforma emblemática para esta corriente es la lucha contra la corrupción. La permanencia de esta característica endémica, atentaría contra las grandes inversiones de capital, así como el de los ciudadanos comunes debido a que la corrupción tiene el doble efecto distorsivo de crear ineficiencia en el sistema de precios

³² En este sentido se hace mención al conjunto de sugerencias emanadas durante los 1990’s por los Organismos Internacionales de Crédito, y conocidos ampliamente como “consenso de Washington”.

y vulnerar el *accountability* de la ciudadanía (Rose-Ackerman, 1999; *apud* Ackerman, 2007).

Tanto de la versión dura, como de la blanda, se desprende la omisión de apreciar los conflictos reales que emergen constantemente entre el proyecto neoliberal y el proyecto democratizador de la reforma del Estado. En tal sentido se ha avanzado por ejemplo en la enfática exigencia tecnócrata neoliberal de que las decisiones de política económica se aislen de las demandas populares y se permita a los organismos de planificación económica de cualquier *accountability* vertical, como horizontal (Centeno, 1997; Maxfield, 1997; Silva, 1998; Starr, 1999; *apud* Ackerman, 2007). Se ha intentado neutralizar los esfuerzos por democratizar y fortalecer los sindicatos, a los efectos de controlar los aumentos de salario (De la Garza, 2000; Roman y Velasco Arregui, 2001; *apud* Ackerman, 2007). Se ha puesto énfasis en los programas sociales “focalizados” y subordinado las políticas sociales a los lineamientos de las políticas económicas. En contrapartida, los reformadores democráticos han postulado los apoyos sociales universales fundados en una visión de los derechos humanos (O'Donnell, 1999c; Boltvinik y Hernández Laos, 1999; *apud* Ackerman, 2007).

De esta perspectiva de enfoques teóricos descritos por John Ackerman (2007), los diseñadores de políticas sociales y organizaciones institucionales se enfrentan al importante desafío de implementar proyectos de organismos e instituciones que superen las visiones “minimalistas”, “maximalistas”, “teleológicas” y “economicistas”, de la política. Autores modernos han abierto brecha en el sentido conceptual, y mención aparte se debe al pensador argentino Guillermo O'Donnell, quien ha reconocido la necesidad de las reformas a favor del *accountability* en sí mismo, sin caer en el exceso de estas 4 visiones conceptuales descritas por Ackerman, poniendo el centro de la mirada en el ciudadano, sus necesidades, derechos y garantías. También Jonathan Fox ha contribuido con su crítica al pensamiento minimalista y en un claro alejamiento de las visiones teleológicas de la democracia. A su vez, este autor ha emprendido en sus obras de 1994, 1995, 1996 y 2002, una minuciosa mirada a la relación compleja entre las reformas administrativas, políticas y económicas.

7. METODOLOGÍA

El criterio de evaluación de los organismos de control no es una tarea fácilmente aceptada. Como sostiene Ackerman (2007: 27) lo ideal sería evaluar el impacto que cada organismo ha tenido en el mundo exterior (v.gr. ¿La Junta Electoral Provincial ha auspiciado la vida democrática de Tucumán?, ¿El Defensor del Pueblo ha contribuido a resolver el problema de la violación de los derechos humanos en la provincia? o ¿El Tribunal de Cuentas ha reducido la corrupción? La dificultad de esta aproximación radica en la imposibilidad de construir indicadores objetivos de realidades sutiles, como el grado de violación a los derechos humanos o el nivel de corrupción, para los cuales disponemos especialmente de apreciaciones subjetivas, estudio de casos o informes de ONGs internacionales. Por otro lado, aún en el caso de acceder a estos indicadores, nos enfrentaríamos al problema de evaluar el impacto específico que el organismo ha tenido en su esfera de acción (v.gr. ¿Cuánto ha mejorado la transparencia de las cuentas fiscales en la provincia? ¿El Defensor del Pueblo ha mejorado el trato del Estado a la población civil?). Estas preguntas son difíciles de resolver, sin embargo podemos acceder a su instancia inmediata anterior, esto es, la aptitud que tienen los organismos para cumplir su cometido. Aptitud que no se vincula estrictamente con el diseño legal de los organismos, sino que debe ser evaluado con los incentivos del sistema, bajo la premisa que cada sistema genera sistemas diferentes.

Los criterios de abordaje para evaluar los organismos de control pueden ser distinguidos en los siguientes métodos: En primer lugar se puede evaluar la solidez de la estructura de los organismos, sus relaciones internas (agente-principal), sus relaciones externas inter-orgánicas y con los poderes del Estado. En la primera mirada, se observan en qué medida las líneas de poder, de autoridad y de *accountability* se encuentran establecidas con claridad y operando de manera eficiente (Bovens, 1998). En la segunda mirada los temas centrales son: a) el grado de autonomía del organismo que pueda resistir la corrupción de su dinámica (Maor, 2004), y b) el alcance de sus atribuciones legales para ejercer su poder (Chibber, 2002). En segundo lugar, con relación a su funcionamiento, tiene que ver tanto con la eficiencia, como con la flexibilidad de sus procedimientos formales e informales. Se evalúa: a) ¿el organismo funciona con la teoría de “bote de basura”? (March y Olsen, 1972), b) ¿Qué tan eficiente es el control de los subordinados -problemas endémicos – (Moe, 1984)?, y c) ¿en que medida el organismo se encuentra capturado por intereses impropios? (Stigler, 1971).

En tercer lugar el análisis se centra en el producto –*output*- del organismo ¿Cuántos productos genera el organismo? ¿Con que intensidad, en qué momento, cuál es su naturaleza, tamaño, etc.? En cuarto lugar la evaluación se centraría en el impacto del mundo exterior. El análisis de estructura, de procedimientos operativos nos dicen muy poco de la verdadera contribución a la vida social, por lo tanto el impacto del organismo se torna fundamental para apreciar su eficiencia. Sin embargo, como dijimos al comienzo, la apreciación del impacto resulta dificultosa y, dependiendo del enfoque ideológico, hasta imposible.

Nuestro enfoque metodológico es abiertamente diferente al enfoque tecnócrata de las auditorías tradicionales -lo que Barzelay (1997:238) denomina “evaluación de programas”-. El propio Barzelay propone la “evaluación de desempeño” que implica la evaluación de toda la cadena de valor de la acción gubernamental:

Insumos → proceso → productos → resultados

Sin embargo, como destacamos anteriormente, siempre la apreciación de los resultados será poco consistente para consolidar el análisis. Por esta razón desde nuestro criterio aproximativo, esta última instancia –*impacto*-, será apreciada en términos teóricos, especulando su efecto con afirmaciones de episodios puntuales de conocimiento general y especialmente con la valoración periodística de su resonancia pública. Pero no es éste nuestro objetivo, sino que su mención es un aporte para la simple afirmación de nuestro criterio especulativo. Nuestro objetivo de la cadena de valor en la consideración del cambio institucional será establecer el *producto jurídico* –*output*-, pero valorando su *efectividad* en el contexto de variables que lo condicionan, no su impacto social. La efectividad de los organismos, asimismo ha sido ponderada con dimensiones diferentes de análisis, y he aquí lo novedoso del método empleado.

Un organismo de control no sólo será efectivo si su arquitectura jurídica responde a los criterios de parámetros referentes que nos indican su composición, sino que el criterio de *autonomía empoderada* que propiciamos, debe ser flexible a los contextos particulares donde se aplica, es decir deberá tener en cuenta los datos de contexto. Por ejemplo, bajo determinados ambientes de ciertas jurisdicciones y con un relativo *accountability*, la selección de sus autoridades será cumplida con la aprobación de las mayorías simples de los parlamentos, en tanto en ésta han intervenido al menos 2

partidos y se facilita de esta manera la gobernabilidad. Pero en otros contextos ambientales, donde la mayoría legislativas han demostrado persistencia mayoritaria de un solo partido, las mayorías convenientes para la selección de sus autoridades deberá ser calificada, propiciando la participación de otro partido. Por lo tanto, consideramos su efectividad en base a la consideración cualitativa de dimensiones sociales, políticas y culturales que se implican mutuamente y generan diversos escenarios de acción, donde tiene especial importancia la *matriz de oportunidades* que estas combinaciones generan

Diversos intentos investigativos han producido resultados especializados desde enfoques particulares. Muchos de estos trabajos han resultado sesgados, otros incompletos y otros fallidos. Autores como Basabé Serrano (2008:174) y Gloppen *et al.* (2010) recomiendan expresamente la combinación de distintos métodos para las aproximaciones exploratorias. Coincidimos con estos autores, entendemos que numerosos intentos explicativos deben ser sistematizados a través de una mirada que abarque varios marcos interpretativos, de manera de no reducir la investigación a visiones mono-causales. Las visiones de este tipo son insuficientes para advertir **las variaciones** en el *status quo*. Es decir explican por qué una situación determinada se plantea en el contexto histórico, pero no dan respuesta cuando esta situación se modifica, es decir cuando intervienen factores causales que no responden a la dimensión sobre la que se está trabajando, sino a dimensiones que deben ser abordadas desde otro marco interpretativo (v. gr. las reformas institucionales implementadas en provincias argentinas en los 1990s han constituido un salto cualitativo en su funcionamiento operativo, pero **ningún trabajo realizado en Argentina -que ha abordado el tema desde una perspectiva institucionalista- explica por qué se produjeron**, o cuales han sido las motivaciones de los actores que las impulsaron, o el contexto socio-cultural que funcionó como incentivo. La observación de las **variaciones** consideramos que resulta crucial para el análisis longitudinal de los organismos de control

No consideramos que se trate de una acumulación de respuestas donde cada uno elija la conveniente, sino de sistematizar diferentes variables, buscando causas más profundas, compartidas o incluso multivariadas. La pretensión metodológica es proponer un marco teórico que desafíe los abordajes mono-causales que explican el comportamiento de las instituciones. Para lo cual vamos a proponer un marco conceptual que integre las teorías dominantes que mejor analizan estos elementos, incluyendo **sus variaciones**. El abordaje de este emprendimiento se basa en un análisis

comparativo de conceptos “densos”, teóricamente estructurados que encuentran su anclaje en a) *el diseño legal*, donde a primera vista, los problemas de función parecen ser particularmente importantes; b) *el entorno cultural, político y socioeconómico* donde examinaremos la riqueza de la experiencia localista, mientras desarrollamos una comparación sistémica y una reevaluación de las principales teorías en este campo; y c) *la matriz de oportunidades*, verificando las motivaciones, las condiciones determinantes, incentivos y restricciones.

Esta última perspectiva, la matriz de oportunidades, combina 2 tipos de variables:

1) el *ambiente histórico*, dentro del cual ha menester analizar: la *cultura de la legalidad*, el *contexto político* y el *contexto socio-económico*, y

2) el *diseño legal e institucional*: incluye el tratamiento y limitantes que otorga la ley; “arquitectura” del sistema jurídico, las protecciones legales que el régimen otorga para garantizar la *autonomía funcional de los organismos*, y el acceso a los mismos.

Este modelo va a servir de núcleo investigativo a una combinación de factores a través de diferentes contextos empíricos, proveyendo una fuerte razón explicativa multidimensional del comportamiento de los organismos con relación a la contención de los poderes políticos y la provisión de su servicio institucional. Además resulta valioso este acercamiento a los efectos de evaluar la performance de las teorías explicativas predominantes a las diversas realidades empíricas.

Diferentes estrategias de abordaje metodológico

Tal como lo adelantáramos en el punto 4, los 2 objetivos propuestos para este trabajo: el *cambio institucional* operado y la *efectividad* de los organismos de control, nos impone la adopción de estrategias de abordaje diferenciadas. El *ambiente histórico* es una variable prevaleciente que opera en 2 sentidos, en primer lugar en el *pasado* dando lugar a la conformación resultante del organismo y en segundo lugar en el *presente*, interactuando con el marco institucional ya configurado dando lugar al perfil operativo del organismo (*aptitud funcional*). Por tal motivo, evaluaremos en una primera instancia cómo han influido los cambios del *ambiente histórico* en el diseño de las organizaciones, conformando el marco institucional o *diseño legal* resultante. En una segunda instancia, ponderaremos el *diseño legal* resultante bajo los criterios *debilidad/fortaleza* con el *ambiente histórico* actual. Esto significa que para la

apreciación del *cambio institucional* nuestra variable dependiente será el *diseño legal* de los organismos de control; en tanto para el estudio y cuantificación de su efectividad, relevaremos su aptitud funcional desde la novedosa perspectiva de la *matriz de oportunidades*, constituyendo la misma, en esta estrategia, la variable dependiente; y el diseño legal se considerará una variable independiente.

A) Objetivo 1: el cambio institucional

a) Variables independientes

El *ambiente histórico*, se conforma con la *cultura de la legalidad*, el *contexto socioeconómico* y el *contexto político*. El socioeconómico está conformado por las *condiciones sociales* de la población, esto es, las condiciones de vida, nivel de alfabetización, necesidades básicas insatisfechas, población económicamente activa (PEA) que dependen del Estado, etc; y las *condiciones económicas*, por el nivel de ingresos y capacidad patrimonial de los ciudadanos. El *contexto político*, considerará las condiciones estructurales (de largo plazo) que definen el sistema de distribución de recursos fiscales, y por otra parte, el equilibrio de poder existente (circunstancias contingentes de mediano plazo). La *cultura de la legalidad* será evaluada por *proxies* estadísticos³³ dada la carencia de estudios empíricos en la región.

Llevaremos a cabo una observación diacrónica (longitudinal) de las normas legales que constituyen a los organismos, las condiciones del ambiente y su impacto en la matriz de oportunidades. Evitaremos, en lo posible, buscar comparaciones con otros constructos provinciales, presumiendo que la conexidad vecinal induce a la reproducción de instituciones similares y seguiremos en cambio, a los efectos de validar nuestro análisis, los lineamientos de organismos internacionales líderes en las materias tratadas, como Naciones Unidas, Banco Mundial, INTOSAI, Protocolo de Quito, Unión Interamericana de Organismos electorales y Convención Interamericana de Derechos Humanos. El criterio metodológico empleado será adaptado a las especificidades propias de cada uno de los organismos de control, y en todos ellos haremos una contrastación diacrónica del período 1990s – 2003/2015.

³³ Una variable *proxy* es aquella que en sí misma no tiene gran interés, pero de la cual se infiere otras de mayor interés. Debe poseer una fuerte correlación con el valor inferido, aunque no necesariamente lineal o positiva. Pierde su valor si los datos no se ajustan a alguna relación (los datos se representan en una nube de certidumbre).

b) Variable dependiente: el diseño legal de los organismos de control

El criterio de validación del diseño legal de los organismos de control, nuestra variable dependiente, se sustenta en el enfoque conceptual de John Ackerman (2007) de *autonomía empoderada*.³⁴ Consideramos que la única posibilidad de los organismos de llevar adelante su función de manera adecuada es a través de su “fortaleza” y “eficacia”. Para cumplir cabalmente su mandato, el organismo, antes que nada, debe ser autónomo. Pero además requiere de mucho más que libertad de actuación. Requiere de facultades legales que le den herramientas para el ejercicio de su autoridad, tales como atribuciones de investigación y sanción. Pero además es necesario una estructura legal que fomente la profesionalización, y el comportamiento “proactivo” de sus funcionarios. El criterio de *autonomía empoderada* incluye 3 dimensiones básicas:

Autonomía: Esta dimensión considera aspectos tales como: status legal, autonomía política, financiera, técnica, de gestión, mecanismos de nombramiento y destitución de sus titulares, tipo y nivel de influencia del organismo supervisor a quien rinde cuenta.

Capacidad: Se relaciona con el nivel de actuación que le ha sido delegado: capacidad de investigación, sanción, atribuciones y limitaciones que afectan su función.

Estructura: Se relaciona con los recursos que los sustentan: nivel de profesionalización del personal, servicio civil de carrera, estructura administrativa optimizada y racional, libertad de trabajo con fuentes externas, y con la sociedad civil.

Además de estas características generales de los organismos de control, cada uno de ellos presenta rasgos particulares que se asumen de la función propia que realizan y que son analizadas en el Anexo Metodológico de este trabajo. El análisis particular desagrega a los mismos valorando 3 dimensiones de su composición: dimensión legal, dimensión funcional interna y la dimensión de su relación con los poderes de gobierno.

Por otro lado destacamos la característica de adaptación que implica el concepto de *autonomía empoderada*. El criterio no debe ser anclado a reglas fijas, sino por el contrario, debe ser pensado en el ambiente histórico donde se desarrolla con la

³⁴ El concepto se inspira en el concepto de “embedded autonomy” de Peter Evans, en tanto afirma de manera simultánea la importancia de los elementos de independencia, profesionalismo y experticia. Además el autor señala la importancia de que el gobierno vaya más allá de la tecnocracia, y no confundir “autonomía” con “aislamiento”. Sin embargo la posición de Ackerman (2007), a diferencia de la de Evans, se basa en que para el segundo es necesario que los organismos “se incrusten” con los actores sociales y del mercado, mientras que para Ackerman, los organismos de control deben ser “empoderados” para actuar con plena fuerza y de manera creativa.

posibilidad de ser adaptado a diferentes matices sistémicos. Finalmente remarcamos que cuando hablamos de efectividad de los organismos de control, hacemos alusión a su diseño institucional apto para funcionar en un ambiente particular, cuya verificación de efectividad será confirmada por la matriz de oportunidades existente en el sistema y reafirmada por la repercusión social, mediática, de opinión, etc. que estos generen.

Gráfico A.3 Variables del Objetivo 1 (Análisis del Cambio Institucional)



B) Objetivo 2: la efectividad de los organismos de control

a) Variables independientes

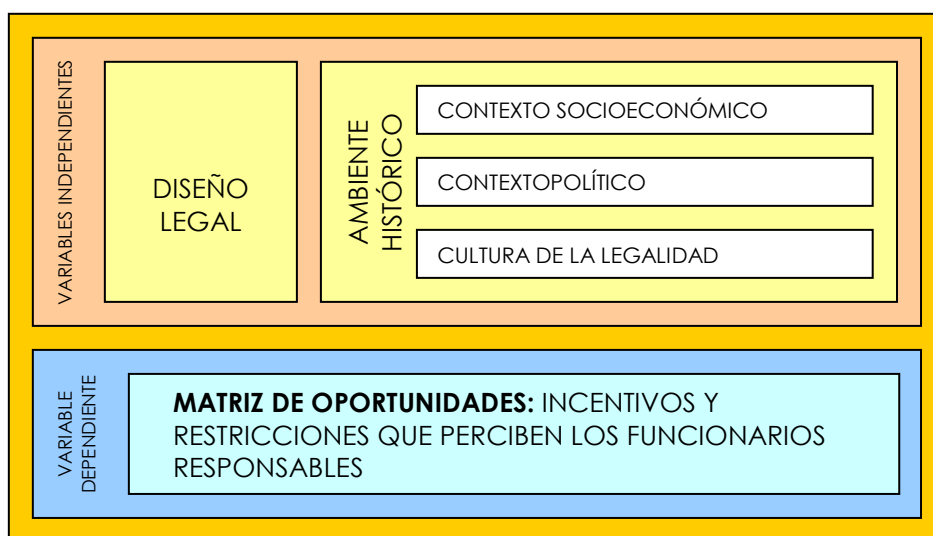
Para este abordaje consideramos que las variables que operan sobre la efectividad de los organismos de control son: 1) el *ambiente histórico* y 2) el *diseño legal* de los organismos de control. Ambas variables tienen incidencia directa sobre la percepción de los titulares de organismos al momento de enfrentar decisiones. De esta ponderación se infiere la conformación de la *matriz de oportunidades*. Esta matriz conforma el modelo de incentivos y restricciones que enfrentan los funcionarios en la toma diaria de decisiones, afectando la pro-actividad o negligencia de capacidad funcional del mismo, que caracteriza la aptitud final del organismo, resultando el mismo eficiente/ineficiente.

b) Variable dependiente

La efectividad de los organismos de control será apreciada desde su *aptitud funcional*. Para ello recurriremos a la construcción de un modelo que sistematice las

variables que inciden sobre la *matriz de oportunidades* que enfrentan los titulares de los organismos definiendo su pro-actividad. Como mencionamos anteriormente, este enfoque resulta novedoso y pretende realizar un aporte a la literatura para estandarizar métodos de cuantificación empírica sobre los incentivos y restricciones que genera el *diseño legal* y el *ambiente histórico* que lo contiene.

Gráfico A.4 Variables del Objetivo 2 (Efectividad de los Organismos de Control)



8. PREMISAS DE LA INVESTIGACIÓN

A manera de síntesis destacamos los principales ejes de nuestra investigación:

A) Los Organismos de Control importan

La sofisticación administrativa del mundo contemporáneo exige la colaboración de organismos de control. Conforman la red de agencias que habilita el *accountability* del propio Estado. Esta proposición no invalida ni delega las responsabilidades propias de cada poder de gobierno. En el caso de los organismos de control su efectividad está directamente vinculada a la efectividad del poder judicial, con el cual co-constituyen el *accountability horizontal*.

a) La efectividad de los organismos de control favorece la calidad democrática

La tendencia de los gobiernos a avanzar sobre funciones propias de los otros poderes de Estado, así como a prerrogativas legítimas de la ciudadanía, forma parte de su lógica expansiva. Esta debe ser neutralizada por los organismos de control para

propiciar un funcionamiento equilibrado del gobierno y evitar así los abusos de poder y propender al pleno ejercicio de una democracia social. En la medida que el funcionamiento del Estado sea respetuoso de los ciudadanos y sus derechos, el funcionamiento institucional favorecerá la igualdad de oportunidades, el desarrollo de competencias personales, y obtendremos un Estado eficiente a través de una democracia de calidad. Es necesario advertir que la efectividad de los organismos de control es una condición necesaria pero no suficiente para la calidad democrática. Ésta también dependerá de la efectividad del poder legislativo y del ejecutivo.

b) Efectividad de los organismos de control

Ésta depende de su organización jurídica interna (diseño institucional) y de la aceptación mayoritaria como valor simbólico de referencia. Los organismos para ser eficientes y controlar al ejecutivo deben ser:

- autónomos en su funcionamiento,
- habilitados con poder suficiente para ejercer su cometido,
- independientes de los otros poderes de Estado y
- rendir cuenta de su actuación. Si bien el *accountability* debido se relaciona principalmente con los parlamentos, es necesario pensar en la plena transparencia de su gestión para que la ciudadanía pueda escrutar su comportamiento y eventualmente desplazar a sus funcionarios.

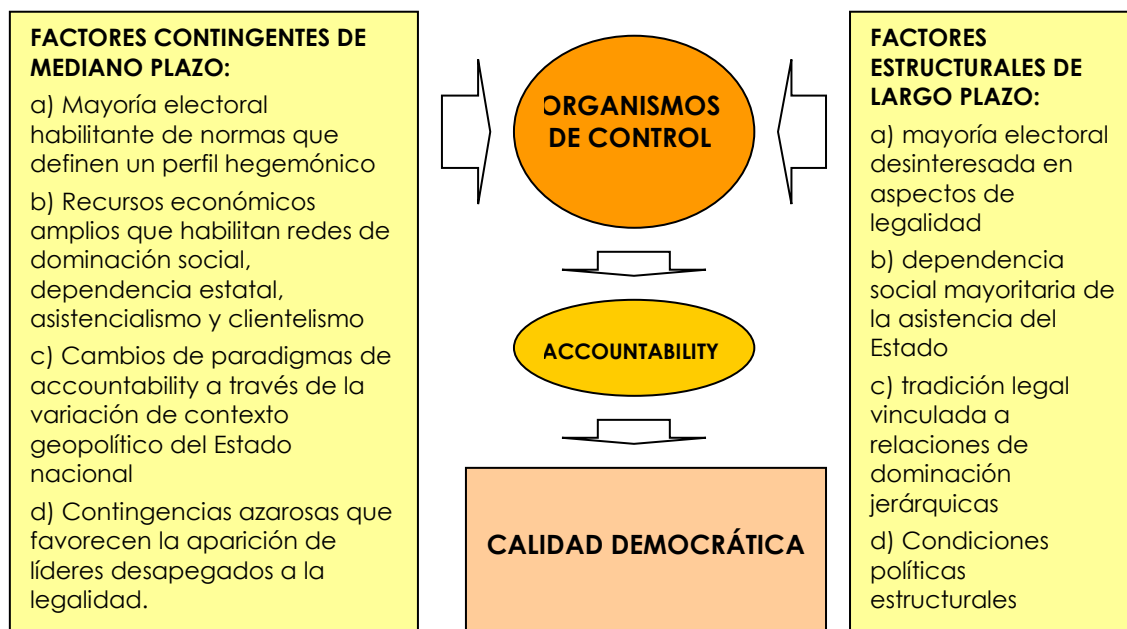
c) Variables que inciden en los organismos de control:

Cualquier interferencia a alguna de las categorías mencionadas en el párrafo anterior invalida su propósito. A su vez advertimos que estas categorías pueden ser interferidas por las siguientes variables:

1) Variables contingentes de mediano plazo: a) mayoría electoral habilitante de normas que definen un perfil hegemónico, b) recursos económicos amplios que habilitan redes de dominación social, dependencia estatal, asistencialismo y clientelismo, c) cambios de paradigmas de control a través de la variación de contexto geopolítico del Estado nacional, d) contingencias azarosas que favorecen la aparición de líderes desapegados a la legalidad.

2) Variables estructurales de largo plazo: a) mayoría electoral desinteresada en aspectos de legalidad, b) dependencia social mayoritaria de la asistencia del Estado y c) tradición legal vinculada a relaciones de dominación jerárquicas (ver Cuadro A.5).

Cuadro A.5: Implicancia de variables en los organismos de control y calidad democrática



B) Motivaciones personales:

El autor de este trabajo reside en una de las provincias con mayores vulnerabilidades sociales y episodios de corrupción del país, siendo a su vez éste, Argentina, uno de los países más corruptos del mundo.³⁵ Aunque no existen relevamientos sobre corrupción a nivel regional, diversos indicios nos alertan de un proceso de degradación institucional creciente que se manifiesta en episodios sintomáticos, como veremos en las páginas siguientes. Observamos con preocupación como la ciudadanía va naturalizando a su estilo de vida un sistema crecientemente endogámico y regresivo, que lo aleja de las

³⁵ Según el informe de *Transparency International* de 2014, Argentina se encuentra en el puesto 107 de un total de 174 países, lo que implica que forma parte del 40% de países percibidos como más corruptos del planeta. Por otra parte, un reciente informe del Foro Económico Mundial de Davos 2014-2015 (WEF), Argentina se encuentra entre los países con más corrupción y menor índice de competitividad en el contexto internacional, que ubica al país en el puesto 104 de un ranking que contempla a 144 países (entre el 30% de menor competitividad). El informe evalúa con mínimas calificaciones los indicadores que miden la calidad institucional y transparencia. El mismo menciona que "...el desvío de fondos públicos, el despilfarro del gasto del gobierno, la confianza pública en los políticos, el favoritismo en las decisiones de gobierno y los pagos irregulares y las coimas. Después de varios años de caída en el ranking, este año se mantiene estable, aunque en una posición muy baja". El informe destaca que el país "sufrir" de una baja calidad institucional. Argentina aparece en el puesto 139 en la categoría "ética y corrupción"; ocupa el penúltimo lugar en "desvío de fondos públicos" -sólo delante de Venezuela-, y se posiciona 141° en el indicador de "confianza pública en los políticos". Además, ocupa el puesto 127 de "independencia judicial" y en "pagos irregulares y sobornos".

oportunidades de desarrollo e inserción regional y global, todo ello en un contexto de violación al *estado de derecho*, abuso de libertades y derechos individuales. Las motivaciones personales que movilizan esta investigación se refieren a la necesidad de comprender los mecanismos que configuran una democracia “aparente” que no da satisfacción a necesidades sociales, y así, una vez identificadas, estimular el debate y el aporte de propuestas concretas que colaboren a la construcción de un sistema de organización social garante de la libertad de sus ciudadanos en todos los sentidos: de seguridad social y jurídica, de trabajo, de expresión, de instituciones previsibles, para favorecer así el desarrollo pleno de potencialidades y competencias adormecidas.

9. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se ordena de la siguiente manera: En el capítulo I analizaremos la delimitación conceptual del ambiente histórico, que favorece la emergencia y cambio institucional. Describimos las raíces históricas de la cultura de la legalidad de la región del Norte argentino, especialmente en la provincia de Tucumán, nuestro estudio de caso. En el Capítulo II analizamos las relaciones de intercambio de la provincia con el gobierno federal, las condiciones sociales y las prácticas de convivencia emergentes, que nos darán una idea del origen de las instituciones tucumanas. Describimos el entorno político nacional, su cambio de posición estratégica en el contexto de interrelacionamiento global, analizamos su relación con el gobernador de la provincia de análisis, y especialmente la configuración del equilibrio de poder.

A partir del capítulo III, hasta el capítulo VI, abordaremos el análisis específico de los organismos de control. En cada uno de ellos realizaremos el análisis institucional de los mismos y los someteremos a la ponderación de nuestro sistema de análisis multidimensional. En el capítulo III, analizaremos el Tribunal de Cuentas de Tucumán. En el capítulo IV, el Defensor del Pueblo de Tucumán; en el capítulo V analizaremos la Fiscalía Anticorrupción, actualmente eliminada. En el capítulo VI, analizaremos el sistema electoral de Tucumán donde dividimos el trabajo en 2 partes, en primer lugar analizamos el sistema electoral vigente “de acople” y el derogado sistema “de lemas”. En la segunda parte del capítulo, analizaremos el organismo electoral de la provincia, la Junta Electoral Provincial. El Capítulo VII será dedicado a la explicación de los casos desde el modelo multidimensional, resumen y conclusiones de tesis. Esta tesis contiene

en sus anexos, una Matriz de Consistencia, un Anexo Metodológico explicativo de nuestro sistema de análisis multidimensional y un Anexo de Imágenes que ilustran acontecimientos históricos y los sucesos más significativos de los últimos años.

CAPÍTULO I

CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL

La necesidad de conocer el *ambiente histórico* (social, económico y cultural) tiene importancia en la comprensión de las condiciones en que ocurre la transformación y/o vigencia de determinadas dimensiones vitales de las instituciones formales e informales que favorecen el comportamiento de los políticos. Las condiciones nacionales ejercen influencia decisiva sobre las provinciales dada la intrínseca relación de reparto de fondos públicos. Sin embargo, en el mundo globalizado, también el sistema de relacionamiento influye en el impacto de las políticas públicas provinciales y perfil de sus instituciones. En este capítulo y el próximo (Capítulos I y II), intentaremos explicar cómo la herencia cultural, las condiciones socioeconómicas, los modos de relacionamiento y el intercambio de recursos generan el ambiente propicio para la emergencia de instituciones fallidas en la provincia. En el punto 1 de este capítulo analizaremos la tradición cultural de Tucumán y la adscripción de la población a la *cultura de la legalidad*; en el punto 2 analizaremos las condiciones sociales de la población; y en el punto 3 observaremos la capacidad económica de la población.

1. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LAS PROVINCIAS DEL NORTE

El concepto de “cultura legal” es amplio y ha sido definido desde numerosas posiciones teóricas que contemplan diferentes elementos de análisis. Originalmente fue enunciado por Laurence Friedman (2006), haciendo un paralelismo con el concepto de “cultura política” de Almond y Verba (1963). Así la “cultura de la legalidad” se entiende como “*lo que las personas piensan acerca de la ley, los abogados y el sistema legal, lo que significa, las ideas, actitudes, opiniones y expectativas en referencia al sistema legal*” (Friedman, 2006) ³⁶. Con el tiempo el propio Friedman ha modificado sus conceptos tanto de cultura jurídica, como de división interna y externa. Friedman y autores como Setsuo Miyazawa (1987), entienden que el concepto de conciencia jurídica debe ser utilizado como sinónimo de cultura jurídica externa, es decir el

³⁶ Friedman realiza una clasificación entre cultura jurídica interna y externa. La primera se refiere al conocimiento que tienen los operadores del derecho, mientras que la segunda hace mención a las personas que se mueven en un plano externo al derecho.

concepto usado por científicos sociales para indicar el modo en que las personas tienen conocimiento del derecho e instituciones jurídicas, en otras palabras, las interpretaciones de sentido y percepciones de justicia sobre las experiencias humanas.

En consonancia con el criterio de “externidad” de Friedman, entendemos por cultura de la legalidad (cultura jurídica), la noción que se ha desarrollado como herramienta conceptual para la comprensión del Derecho como fenómeno social. Esto es, como proceso actualmente operante en el interior de la sociedad. En esta dimensión consideramos cultura de la legalidad, “el alcance con el cual la cultura de la ley es aceptada por la sociedad”. En este sentido, entendemos el Derecho como algo más que un conjunto de prescripciones o reglas de conducta particulares, se lo entiende como un *fenómeno cultural*, es decir, el Derecho es un conjunto de creencias y presupuestos acerca de la forma y carácter de cada comunidad en particular.

Nos interesa analizar *cuál es el nivel de adscripción de la población y cuál es la demanda de legalidad* que conforma el ambiente donde se perfilan las características de las instituciones. Advertimos al lector que no se han llevado a cabo en la provincia de Tucumán, estudios empíricos exploratorios, que de manera directa nos permitan apreciar con datos objetivos diferencias de apreciación de la ley, en tanto elemento simbólico, por parte de la población, es decir su grado de cultura de la legalidad. Tampoco el objetivo de este trabajo es realizar un estudio exhaustivo sobre la misma. Sin embargo podremos inferir el grado de acepción al Derecho a través de una serie de indicios de aproximación, tales como *proxies* estadísticos y estudios sociológicos, actitudes sociales y comportamientos de actores implicados, documentación en publicaciones académicas, periodísticas y libros de divulgación.

A) La diversidad socio-cultural en Argentina

Existen rasgos culturales diferentes en los entornos regionales de Argentina. Vamos a delimitar su caracterización en 3 sectores teniendo en cuenta sus condiciones económicas y de desarrollo humano.

El norte: Se distinguen el Noroeste (NOA) y el Nordeste (NEA). En el NEA, región donde la institucionalización tardía precedió al proceso poblacional, con una cultura preexistente acallada, fuerte aislamiento de la población y, en general, sin una elite colonial, las instituciones se desarrollaron en gran medida de manera tardía y con

grandes deficiencias operativas y cualitativas, sin una población demandante que las fomente. En el NOA, la influencia de la colonización española, la ocupación temprana del territorio y el peso de las culturas preexistentes dieron lugar a una tradición institucional fuertemente ligada a la adscripción territorial y cultural, y a las demandas por supervivencia de la población. La independencia y las posteriores guerras civiles impidieron a la población a sobreponerse a las carencias que les impuso un contexto de pobreza creciente.

En las provincias más pobres del país, la realidad económica y las carencias de todo tipo sumadas a un fuerte rasgo cultural de dominación hispánica constituyeron condiciones adversas para el desarrollo de instituciones eficientes de la sociedad civil, especialmente en términos de igualdad de oportunidades para la construcción de estructuras sólidas que, como puede observarse, dependen del nivel de riqueza interna (escasos vínculos logísticos y de infraestructura con otros países y zonas comerciales de envergadura) y de su relativa capacidad de movilizar recursos institucionales, financieros y humanos, generadores de procesos y resultados de envergadura (Delgado *et al*, 2002). De acuerdo con esto, algunos observadores consideran que tal entorno desfavorable no se reduce a las condiciones socioeconómicas, sino que también incluye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, transparencia jurídica y niveles aceptables de gobernabilidad.³⁷ Más aún, numerosas investigaciones a nivel internacional muestran cómo las fluctuaciones económicas han influenciado los niveles de confianza mutua entre los ciudadanos y es asimismo notable cómo la proximidad social y cultural es uno de los más importantes elementos de la misma.³⁸

Cuadro I.1:

REGIONES ARGENTINAS		
Zona Central	Centro	CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe
	Cuyo	Mendoza, San Juan y San Luis
Zona Norte	NEA	Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa Y Misiones
	NOA	Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
Zona Sur	Patagonia	Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego

³⁷ Banco Mundial, Juntos podemos. Niveles y determinantes del capital social en Argentina, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, 2001, mimeo, 64 págs.

³⁸ Ilmonen, Kaj, Social Capital and Trust in Finland, CIVICUS, 2001, mimeo, s/n (citado en Índice de desarrollo de sociedad civil total en Argentina. 2012. PNUD/BID/GADIS:

Un reducido sector septentrional del NOA está dominado por la cultura de pueblos andinos en el sector cordillerano (Salta, Jujuy, Catamarca y La Rioja) y por población de alto mestizaje en el sector nordeste, en frontera con Brasil y Paraguay. Asimismo en la región denominada chaco-salteña en las provincias de Chaco, Salta y Formosa, existen comunidades indígenas que prácticamente no se han integrado al resto de la sociedad; viven en estado de abandono, marginalidad y exclusión. Todo el norte del país (Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Chaco, Formosa y Misiones) en general comparte con el resto de Latinoamérica los rasgos culturales heredados del dominio español. Las leyes, costumbres y actitudes se caracterizan por un fuerte sentido de sumisión al poderoso que en los tiempos modernos se ve encarnado en los “patrones o caciques políticos” que habitualmente asumen una posición social dominante en varias áreas de la actividad económica, por lo que habitualmente son los patrones de amplios sectores socio-laborales. Esta región es considerada la más retrasada económica, cultural y socialmente. En las provincias de Chaco, Formosa y parte de Corrientes, según reciente informes estadísticos, el 20% de los neonatos tienen anemia.³⁹ Estos datos son asociados a carencia de alimento por la desocupación que llega en algunos lugares y en especial en el norte argentino al 50%. Es una zona de alta concentración económica y productiva y amplia desigualdad en el ingreso (Gini), asimismo esta concentración de poder económico también es paralela a concentraciones faccionales de partidos (los partidos tienden en la práctica a constituirse en partidos únicos y generalmente el partido dominante es el Partido Justicialista). A los caciques políticos se les tributa un respeto reverente y un trato que va más allá de su investidura. Se denominan asimismo “dueños de un estado”.⁴⁰ Es el ámbito geográfico donde mayor gravedad alcanzan las características de los *regímenes híbridos* (desarrollamos su

³⁹ En la provincia de Chaco se admite oficialmente un 35,4% de pobreza y un 9,4% de indigencia, un relevamiento realizado por el Instituto para el Desarrollo de las Economías Regionales (IDESA) sostiene que el porcentaje de pobres asciende al 49,7% y el de indigentes, al 17,2 por ciento. Los mismos números del Ministerio de Salud de Chaco admiten que el porcentaje de niños desnutridos en 2008 fue más alto que el de 2004, 2005, 2006 y 2007. Si se analiza la tabla del Plan Materno Infantil provincial, se observa que el año pasado, de los 19.496 bebés menores de un año bajo control médico, el 6,2% tenía algún tipo de desnutrición. En números absolutos, 1.040 con grado uno, el más leve; 154 con grado dos, y 24 en el estadio más grave. De los 20.233 chicos de un año bajo supervisión médica, el 19,6% presentó algún déficit nutricional, es decir, 3.956 niños, el triple de los valores del grupo anterior para el mismo año. Similar es el panorama de los chaqueños de entre dos y cinco años: el 17,5% está en condiciones de malnutrición. “Las tasas anuales de desnutrición infantil en Chaco son de las más altas de la Argentina” (IDESA).

⁴⁰ Nota periódico CONTEXTO: “¡El dueño de Yerba Buena soy yo!” Cfr. <<http://www.contextotucuman.com/nota/112955/%E2%80%9C%C2%A1El%20due%C3%B1o%20de%20Yerba%20Buena%20soy%20yo!%E2%80%9D.html>> [consulta 2/5/2014].

caracterización en el punto 2 de la Introducción). Asumimos que en esta región se producen con mayor demora los cambios institucionales y que los habitantes ofrecen amplia resistencia a introducir nuevas ideas y tecnologías que generen un salto económico y culturalmente cualitativo. Los valores pregnantes son: el honor, la fama y el respeto.

*La segunda región a tener en cuenta en la Argentina es la conformada por la denominada Pampa Húmeda, Cuyo y Patagonia. Está integrada por CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (zona centro); Mendoza, San Juan y San Luis (cuyo); y Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego (Patagonia). Es la región culturalmente más cosmopolita que se ha conformado con la mayor parte del importante flujo migratorio europeo de fines de siglo XIX y principios del siglo XX (principalmente italianos, españoles y alemanes -en el sector del litoral-), ha asumido desde su origen una actitud proactiva y laboriosa. Los mejores índices de desarrollo social, ingreso *per-cápita* y educación se verifican en esta región y en conjunto constituyen el 80% del ingreso nacional.⁴¹ Suponemos que en esta región los cambios son fluidos y aceptados con mayor velocidad y en muchos casos, éstos no son impuestos sino provocados por sus mismos artífices. Los valores pregnantes son el trabajo, la dignidad, la seguridad y previsibilidad jurídica y el respeto a las normas y la propiedad privada. La región sur del país es relativamente nueva, sus provincias fueron constituidas en unidades autónomas por leyes del congreso a partir de los años 1950s; por lo tanto no cargan con el bagaje cultural de las provincias del norte. Se caracterizan por ser poblaciones de pocos habitantes con relativamente buenos ingresos y políticamente a nivel nacional con sobre-representación parlamentaria, lo que les otorga una ventaja cualitativa adicional en la distribución del ingreso nacional (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012). Es característica de esta región la gran distancia entre ciudades y por supuesto con la Capital Federal. Culturalmente han comenzado a ser tenidas en cuenta a partir de la irrupción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación (originario de Santa Cruz). Podemos pensar en una identidad cultural indefinida, con valores poco claros para el análisis. Destacan en esta región las provincias productoras de petróleo: Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.*

⁴¹ El Informe PNUD 2007 destaca que 5 provincias argentinas (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza aportan el 80 % del PBI argentino, de las cuales, CABA, Buenos Aires y Santa Fe, aportan el 65% del PBI.

B) Perfil social, económico y cultural de las provincias del Norte en el contexto de la evolución de los sistemas de intercambio y territorialización

“(…) lo que separa a las dos regiones es lo mismo que las une; son dos versiones diferentes de la economía de mercado, dos resultados distintos de la consolidación del capitalismo”. Octavio Paz (sobre las diferencias entre México y Estados Unidos)

El norte argentino en general revela en sus manifestaciones urbanas y rurales las condiciones de pobreza y desigualdad más críticas del país (ver punto 2 de este capítulo). Las provincias ocupan áreas que poseen expresiones de complejidad diferenciadas que engloban áreas de colonización extranjera, latifundios ganaderos, complejos agroindustriales, explotación forestal y mineral, así como contrastantes modos de vida tradicionales y modernos. Cada una de estas diversas formas, en intersección con la creciente globalización, tiene su correlato de pobreza que favorece la conformación de una identidad cultural de carácter multifacético. Como dijimos anteriormente, son generalmente las provincias del norte argentino las que manifiestan de manera persistente los primeros lugares en los agregados de carencias sociales. ¿Cuáles son las variables que explican las diferencias de desarrollo con las provincias de la Pampa Húmeda?

A partir del siglo XIX se iniciaron grandes transformaciones sobre un territorio despoblado que desarrollaba actividades primarias. Hacia 1850s la elite dirigente y oligarquía del Río de la Plata, llevaron adelante los proyectos vinculados a intensificar la inmigración europea y la necesaria entrada de capitales para fundar la Nación, incorporándola al sistema de división internacional de trabajo como “área productora”. Los efectos del “progreso” fueron sensibles primero en la pampa húmeda y más tarde en el Norte, a partir del momento en que se verificaba la utilidad decreciente de la zona central: *“la solución se encontró en el incremento de las inversiones en el interior”* (Rofman y Romero, 1997). Pero el ingreso de capitales y la inmigración del Centro no tuvieron de ninguna manera su correlato en el proceso verificado en la zona Norte. La región del NOA, estaba ocupada con su propio sistema de relacionamiento anterior legado de la colonización ibérica, y no admitía fácilmente la disputa inmigrante en un proceso de territorialización asimilable al de la pampa húmeda. El Norte con sus propias categorías y sistema de relacionamiento, sus vinculaciones jerárquicas y de dominación característica, era reacio a admitir los nuevos paradigmas de convivencia. No obstante ello, el sector exportador sí tuvo presencia:

El sector “exportador”, en efecto, avanzó muy pronto sobre esas provincias. El precio incluyó la desaparición de algunas de sus economías por la competencia de la importación, pero incluyó también la modernización y el crecimiento de algunas estructuras productivas “tradicionales”, que se ajustaron a la creciente demanda nacional. Al mismo tiempo, afirma que las oligarquías provinciales no eran “fuerzas inermes”; tuvieron poder de decisión, que ejercieron con claridad por lo menos hasta 1930 (Balán, 1978, *passim*). La modernización –o la creación, en algunos casos– de los principales complejos agroindustriales que hoy dominan el paisaje del NGA fue, en efecto, uno de los más importantes cambios que se produjeron entre fines del XIX y primeras décadas del XX. Pero también fue importante el proceso de apropiación de la tierra y, asociado con esos dos ejes, el trazado de las líneas centrales de ferrocarriles y caminos que buscaron articular no tanto las partes del Norte entre sí como las partes del Norte con la pampa húmeda (Bolsi, Paolasso y Longhi, 2005).

En el norte del país era posible distinguir la fuerte presencia de estructuras coloniales especialmente en lo relacionado a los vínculos de relacionamiento y dominación. La persistencia del mundo indígena con sus manifestaciones de *aculturación* e integración conflictiva con el resto de los grupos humanos, era un rasgo característico que explicaría la acentuada fragmentación social. Un uso diversificado de los recursos manifiesta el aporte de prácticas europeas y persistencias indígenas. El campesinado con presencia indígena era una pintura habitual en sectores rurales de las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y tal vez en Corrientes. M. de Moussy identificó al criollo del norte, mestizo de tres grandes grupos (europeos, indios y negros). Destaca acerca de la población de las ciudades litoraleñas:

“(…) (la ciudadanía) toma cada día ventaja de los hábitos europeos y se aproxima por consecuencia a la manera común de vivir en Europa. Pero en el interior, añadía, queda todavía mucho de las viejas costumbres españolas” (Moussy, t.2:280). Denis 80 años más tarde reconocía: “(…) es un país doble: provincias del litoral y provincias andinas (de arriba) formaban dos mundos aparte, unidos –pero no fundidos– por la gran ruta de Buenos Aires al Perú” (Denis, 1987:44-47).

Por su parte Bolsi destaca:

La condición de antiguo territorio colonial, previamente indígena, sobre los que se desarrollaron los acontecimientos de “modernización” ha sido un rasgo fundamental en el proceso de territorialización, que se ha distanciado de las condiciones generalmente más nítidas que se verificaron en el resto del país, principalmente de la Pampa Húmeda. Así, el Noroeste y en buena parte el Nordeste, han conformado en el pasado y aún en el presente áreas de contactos culturales intensos y de diversidad cultural (Bolsi, 2004: *passim*).

En tal sentido, Alberto Tasso (1990), sintetiza estas posiciones, destacando la presencia de residuos del mundo colonial, sumados a una “heterogeneidad étnica manifiesta”. Observa que la supervivencia de ese mundo tradicional fue “parcialmente permeada” en Santiago del Estero y en casi todo el Norte por los procesos migratorios de fines del XIX y comienzos del siglo XX. Esta permeabilización migratoria que nos

habla Tasso, sumados a la presencia original de grupos indígenas, la presencia del español y el mestizaje nos permite pensar la configuración de un territorio que ha sido construido por un grupo de sociedades que, a pesar de los intercambios e influencias mutuas, podrían ser identificadas por la persistencia de sus conceptos nucleares diferenciados. Esto es, lo que una autora clásica como Benedict (1939) llamara “*un conjunto central de ideas acerca de cómo son y cómo deben ser las cosas*”, pero propio de cada grupo étnico, que no ha consolidado un estatuto común. Ese conjunto se presenta amplio y variado: es posible identificar desde pueblos distantes y aislados que viven casi en un estadio neolítico, en diferentes medidas articulados con el resto de las sociedades, hasta los que se han instalado plenamente en el capitalismo flexible de las últimas décadas.

C) Las dos sociedades

De esta manera es posible percibir la coexistencia de al menos 2 grandes sociedades: la moderna (en cierta medida capitalista) y la tradicional, con formas de articulación y relaciones de subordinación variables en cada área. Estas dos sociedades tienen su propio conjunto central de ideas de “cómo son y deben ser las cosas”. Circunstancia que nos introduce en un mundo complejo de valores y creencias vinculados a la “cultura de la legalidad”. En este sentido De Souza manifiesta:

Que cada una de esas sociedades opere sobre la base de su propio núcleo central de ideas no sólo significa un conjunto diferenciado de creencias religiosas o principios filosóficos o morales; significa además que existe una valoración diferenciada de la naturaleza, por lo tanto, de sus formas de uso y del complejo tecnológico, donde el problema de los rendimientos decrecientes pueden llegar a jugar un papel decisivo; como consecuencia de ello, habría efectos diferenciados en los procesos de territorialización que tienen evidente consecuencia en el número, en la distribución y en la calidad de vida de la población que varían de área en área (De Souza, 1994).

La colonización española significó alteraciones de costumbres y prácticas materiales muy profundas; el resultado que significó ese proceso “criollo”, reconocía esas modificaciones pero también las persistencias de viejas cosmovisiones indígenas. La irrupción y luego la consolidación del capitalismo, con el bagaje de ideas que lo acompaña, generó también cambios de magnitud que se reflejan en una moderna y vigorosa territorialización. Pero debemos tener en cuenta que los paisajes antecedentes (y sus sociedades) no fueron eliminados en su totalidad. Por el contrario, el avance sobre ellos, en algunos casos “a pesar” de ellos, tuvo diferentes formas de articulación,

de sobre-imposición o de generación de “residuos”, configurando su impronta cultural característica.

Este antecedente nos abre la puerta de otra cuestión acerca del papel de la diversidad cultural como contexto de la economía de mercado y la implantación de instituciones: son las ideas asociadas al “progreso” conjuntamente con el “hábito de la acumulación”, conceptos vinculados directamente con la cultura del liberalismo. Según numerosos estudios⁴² la expresión “progreso” no es común entre los grupos humanos (en algunos casos desconocida), consecuentemente, la percepción de la pobreza y el desarrollo no significa un problema para ciertos grupos sociales (Bolsi *et al*, 2005). Por ello es, importante considerar que estos rasgos culturales deban ser tamizados en su interpretación sobre los problemas principales. Estos modos de interpretación afectan los procesos de territorialización, caracteres demográficos, modelos de consumo y producción, actividad económica, especialmente afectan la aceptación de los principios liberales de capitalismo importados de Europa: *libertad y derechos*. Principios axiológicos necesarios para implementar instituciones que protejan el proyecto personal de “progreso”, que sean de aceptación generalizada y afectando asimismo a los organismos funcionales que materialicen esta institucionalidad.

Este largo proceso de articulación se manifiesta en la actualidad además en otros resultados. Las diferentes percepciones en la “maneras de ver las cosas” de las sociedades tradicionales de las provincias del Norte, no permitió definir una cultura de civilidad o “cultura de mercado” con su trasunto ideológico correspondiente de manera homogénea y generalizada como la que sí es posible observar en sectores de la Pampa Húmeda. Ejemplos de estos paradigmas contrastados (*hinterlands*) podemos encontrarlos en Silípica, Santiago del Estero; y en Rafaela, Santa Fe. Se trataría de dos resultados diferentes del mismo proceso de consolidación del capitalismo. El “progreso” y el “hábito de la acumulación” no fueron plenamente compatibles con los conceptos medulares de sociedades tradicionales y especialmente las indígenas que conforman hoy los principales residuos del desarrollo regional (Bolsi *et al*, 2005).

⁴² La Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Goethe Institut, organizaron reuniones en La Paz (Bolivia), Alejandría (Egipto), Calcuta (India), Windhoek (Namibia), Kaliningrado (Rusia) y Gödelitz (Alemania) para trabajar sobre la pregunta “¿Qué entendemos por progreso?”. En torno a esta hipótesis señala que “...**la prevalencia de lo netamente técnico y el racionalismo occidental desplazó a segundo plano la dimensión cultural de progreso**”. El resultado de la reunión de La Paz puede verse en Archondo, Rafael *et al* (1994). Cfr. Bolsi, Paolasso y Longhi, 2005).

D) Sociedad con rasgos estamentales

En un artículo publicado en *El Ancaesti* en la época del crimen de María Soledad Morales,⁴³ Alberto Tasso (1991) destaca rasgos estamentales en la sociedad catamarqueña que podrían acercarnos una visión totalizadora de la composición social, que la provincia de Tucumán comparte en algunos aspectos:⁴⁴

(...) una rígida división de clases con huellas estamentales y de casta que perduran desde el período colonial, Catamarca sería un caso extremo de la tipología norteña, por la intensidad y el tradicionalismo de estos rasgos. Típica expulsora de población, la emigración la empobreció de peso demográfico y de capacidad de reacción. La forma de dominio de las capas superiores de la población –formada por propietarios de tierras, empresarios y profesionales ligados a menudo a la política–, es de tipo paternalista y autocrático: se dispensan favores a los inferiores, se exige trabajo y lealtad (...) las capas superiores no son de tipo aristocrático debido a que las familias tradicionales fueron rápidamente permeadas por la inmigración desde principios de siglo (...) esto explica el enorme poder acumulado desde los años 40 por los Saadi que como muchas familias árabes, italianas y españolas hicieron fortuna y ascendieron socialmente mediante el comercio, la industria y la posesión de tierras (Tasso, 1991).

Tasso destaca que el crimen reveló una crisis de autoridad relacionada con una forma de ejercicio del poder que encuentra sus raíces durante la implementación de la administración colonial. Si bien la sociedad local se ha transformado por completo, el Estado republicano, la emigración europea posterior y la modernización económica del país no lograron transformar totalmente las relaciones de vasallaje y de subordinación económica. Los miembros de familias de inmigrantes europeos y árabes que llegaron a la provincia desarrollaron estrategias diversificadas de apropiación y de control de la tierra y de los recursos públicos. Como los funcionarios, miembros de familias de arraigo prolongado en la provincia, los miembros de las familias inmigrantes protagonizaron su desarrollo económico e incrementaron su bienestar como empresarios

⁴³ El caso “María Soledad” es el asesinato de una joven estudiante catamarqueña a manos de familiares de funcionarios de gobierno, lo que devino en una crisis política de repercusión nacional. Cf. <http://www.perfil.com/politica/Maria-Soledad-Morales-el-crimen-que-marco-para-siempre-a-Catamarca-20100412-0036.html> [consulta: 01/09/2015].

⁴⁴ Sociedad estamental hace referencia a la sociedad organizada por estamentos o estratos definidos a partir del estilo de vida común o por una misma función social. En el Antiguo Régimen (denominación dada al sistema social anterior a la Revolución Francesa), los estamentos eran grupos muy cerrados a los cuales se accedía fundamentalmente por nacimiento. Existía cierta permeabilidad dado por compra o la consecución de algún mérito (p. ej. militares), pero la característica fundamental era su inercia y estabilidad. En contrario, una sociedad capitalista, resulta más variable y dinámica. La sociedad estamental era desigual, en tanto sus integrantes podían ser beneficiarios de ciertos privilegios tales como exención impositiva, ventajas comerciales, etc. Si bien los estamentos son estables, no son cerrados. El traspaso es posible, a diferencia de las castas, donde no hay ningún tipo de movilidad, y a diferencia de las clases sociales donde la movilidad es permanente dependiendo de circunstancias económicas. A partir del siglo XVII comenzó a aumentar el traspaso de los burgueses a los estamentos más privilegiados de la sociedad a través de la compra de títulos nobiliarios a los monarcas necesitados de financiamiento.

autónomos que asumen riesgos, disputándoles el poder a las familias de herencia española tradicionales.

Asumiendo su condición de inmigrantes desposeídos a través de una fecunda labor sin pausa hicieron su espacio con sacrificio y trabajo constante, dejando rezagado al criollaje/mestizaje que en general no asimilaba esa forma de vida. De esta manera, profundizaron el proceso de apropiación de la tierra de la población rural de la provincia. Asimismo, el mestizaje rezagado, en la búsqueda de satisfacer necesidades vitales, se ve expulsado a las ciudades abandonando su lugar de origen como estrategia de supervivencia ante la invasiva concentración de recursos que el capitalismo incipiente generaba. En las ciudades una nueva forma de dominación los espera: relaciones clientelares, sistema de favores, empleomanía en la administración pública, hacinamiento y condiciones de vida precarias, pérdida de identidad y ciudadanía.

Aunque en la provincia de Tucumán no se observen características acentuadas de rasgos sociales estamentales como las que destaca Tasso en Catamarca, si es necesario comprender que las características emergentes del componente de mixtura cultural – mestizaje- es un factor prevalente que de manera recurrente explica la conformación de productos culturales, cualquiera sea su complejidad, especialmente en el sistema de dominación y en la adaptación institucional a ese eje rector. La coexistencia de dos “formas de entender el mundo” no ha significado de manera alguna un “clivaje” social que dificulte la convivencia social, por el contrario el sincretismo cultural ha generado expresiones institucionales (formales e informales) híbridas de naturaleza propia.

La tensión entre “las dos sociedades”, sería uno de los principales escollos para la implementación de instituciones pro-activas y una de las principales razones para el establecimiento de relaciones de dominación o “patronazgo”. Si pensamos que esta característica impregna las provincias con menor rotación de líderes políticos y que los resultados electorales mas sorprendentes surgen de las provincias del norte, se puede inferir que las preferencias electorales prevalentes se vinculan más hacia las coaliciones que ofrecen dádivas y satisfacciones de corto plazo, en lugar de favorecer modelos institucionales de largo plazo que garanticen la protección de derechos individuales, estabilidad y reglas de juego equitativas, garantías de institucionalidad necesarias para el desarrollo y progreso. De estos rasgos actitudinales podemos inferir el importante sesgo que significa el componente cultural en esta región.

La relatividad que asume en estas localidades el ideal democrático se vincula a la dificultad para implantar instituciones que garanticen el bagaje ideológico inmigratorio de “progreso”. En nuestra región persisten rasgos de relacionamiento directamente asociados al legado cultural del sistema de dominación ibérico del siglo XVI (Acemoglu y Robinson, 2012:29). El impacto del componente cultural es un dato de importancia en la consideración del perfil que adoptan los modelos institucionales en provincias como Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y Tucumán. Esta impronta también se traduce en el estado general de Desarrollo Humano. Son estas provincias las que presentan los índices más comprometidos de NBI, resultados educativos, y desnutrición / mortalidad infantil, y un conjunto de *proxies* que veremos en el punto F, confirmarían nuestras sospechas. El cuadro siguiente I.2, de elaboración propia, demuestra la correlación de estas variables. Se muestra la relación IDH (PNUD 2009) y el recambio de líderes políticos y de partidos.

Cuadro I.2.

PROVINCIAS	IDH	Residuos culturales	Persona		Partido con mas años	
CABA	1		Macri: 6 años	Promedio: 9,55 años		Promedio: 20,6 años
T del Fuego	2		Estabillo: 8 años		Prov: 14 años	
Santa Cruz	3		Kirchner: 12 años		PJ: 30años	
Córdoba	4		Angeloz: 10 años		UCR: 16 años	
La Pampa	5		Marín: 16 años		PJ: 30 años	
Neuquén	6		Sobisch/Sapag: 12 años		Prov: 12 años	
Chubut	7		Maestro/Das Neves: 8 años		UCR: 16 años	
Mendoza	8		Jaque: 4 años		PJ: 18 años	
Santa Fe	9		Reuteman/Obeid: 8 años		PJ: 24 años	
Río Negro	10		Saiz/Verani/Masaccesi: 8 años		UCR: 30 años	
Tucumán	11	SI	Alperovich: 10 años		PJ: 26 años	
Entre Ríos	12		Busti: 12 años	Promedio: 11,3 años	PJ: 22 años	Promedio: 23,8 años
Buenos Aires	13		Duhalde: 8 años		PJ: 26 años	
La Rioja	14	SI	Maza: 12 años		PJ: 30 años	
Salta	15	SI	Romero: 12 años		PJ: 26 años	
Catamarca	16	SI	A. Castillo/Brizuela: 8 años		UCR: 22 años	
San Luis	17		Rodríguez Saá: 20 años		PJ: 30 años	
San Juan	18		Gioja: 10 años		PJ: 18 años	
Corrientes	19	SI	R. Colombi: 10 años		UCR: 14 años	
Jujuy	20	SI	Fellner: 10 años		PJ: 30 años	
Misiones	21	SI	Puerta/Rovira: 8 años		PJ: 26 años	
Chaco	22	SI	Rozas: 8 años		PJ: 14 años	
S del Estero	23	SI	Juárez: 12 años		PJ: 20 años	
Formosa	24	SI	Insfrán, 18 años		PJ: 30 años	

Sumario de posiciones en IDH (PNUD 2009), y Recambio partidario y predominancia partidaria (Elaboración propia sobre el análisis de Cuadro 8 en apéndice)

En el cuadro I.2 se puede observar que la media de años en el poder de PERSONAS en las de IDH alto es de 9.5, y en los de IDH menor es 11.33. Tomando los PARTIDOS, la media en los IDH alto es de 20.66, y en los de IDH menor es de 23.8. Todas ellas pertenecientes a provincias de legado cultural ibérico y escaso flujo migratorio de finales de siglo XIX y principios del siglo XX. El gráfico muestra una fuerte correlación entre niveles de desarrollo humano, recambio de elites y componente cultural que nos provee de un posible indicador en el diseño de las instituciones.

E) Tucumán, el sino de los complejos agro-azucareros

Hacia fines del siglo XIX se habían conformado dos grandes complejos agroindustriales en el norte del país: por un lado, el del norte (Salta y Jujuy), y por otro, Tucumán. Ambos difieren en sus medios naturales, formas de uso y de reparto de bienes, cuyas derivaciones sociales hasta nuestros días han manifestado sus diferencias socio culturales y el perfil de las sociedades (Bolsi y Ortiz de D'Arerio, 2005). Esto se traduce en la observación del enorme poder económico de la élite del norte (Salta y Jujuy), dueña de la tierra, que vivía en el Río de la Plata hacia fines del período colonial; mientras en contraste, los grupos dominantes tucumanos estaban integrados principalmente por comerciantes locales donde había además, una gran división de la tierra y ocupada por una creciente clase campesina.

Este carácter diferencial habría de configurar un sesgo característico que definía a la provincia de Tucumán. Otra diferencia a tener en cuenta es que mientras en el complejo agroindustrial de Salta y Jujuy la actividad se desarrollaba en áreas de frontera, de población escasa, ocupada por extensas haciendas, fortines, presidios y reducciones indígenas; la actividad tucumana creció en el corazón de la población rural con su correlativa transformación sociocultural donde las crecientes labores agrícolas asociadas con la agro-artesanía local (elaboración de azúcares y derivados), se abría paso compitiendo con la actividad ganadera.

Así la realidad tucumana se estructuraba sobre tres pilares: las fábricas de azúcar, los proveedores de materia prima –cañeros- y los obreros y posteriormente se agregó la persistente, masiva e incierta acción del Estado provincial.⁴⁵ Hacia fines del siglo XIX

⁴⁵ Mientras que en el Norte (Salta y Jujuy) la estructura económica era dual: por un lado el ingenio-plantación en la que se asocian la propiedad agrícola productora de materia prima y la fábrica; y por otro lado el Estado y los obreros que se suman a esta estructura con posterioridad. De manera que el perfil de

la agro-artesanía había sido reemplazada por la agro-industria en base a una fuerte inversión de capitales, innovación tecnológica y protección arancelaria para evitar la competencia internacional. La actividad se expandió de manera importante, la superficie sembrada había aumentado 35 veces entre 1872 y 1895, mientras que en el complejo industrial del norte sólo 5. Además, las casi 55.000 has de Tucumán estaban repartidas en 2.600 cañeros, lo que arrojaba un promedio de 20 hectáreas por explotación. En Jujuy, con 16 propiedades, el promedio era 6 veces y media más alto que en Tucumán. Estas características de articulación de los actores comprometidos en la actividad, definieron desde el comienzo un perfil participativo y una sociedad más equilibrada en la distribución del ingreso. Pero asimismo, una industria protegida que buscará a lo largo de su historia el amparo del Estado.

Estos rasgos característicos perfilaron trayectorias diferenciadas en los procesos de territorialización y desarrollo económico, social y cultural en ambas regiones que trabajaron la misma industria: el azúcar. Los modelos de desarrollo opuestos no se asentaron sobre un esquema institucional que haya garantizado los principios clásicos del *neo-institucionalismo* debido a que las instituciones formales no habían aún sido creadas y desarrolladas en extenso. Por el contrario, lejos del compromiso respetuoso de normas legales y contratos, el desarrollo verificado se origina en una auténtica endogeneidad, donde aspectos azarosos y la competencia caudillesca definieron un elemento causal específico: la tenencia de la tierra, proveedores de la materia prima. Mientras en el complejo industrial del norte era generosa la oferta de tierra y escasa su población, en el complejo industrial Tucumán, la carencia de tierra, los límites territoriales ajustados en tamaño y el desarrollo poblacional medio, generaron las condiciones de inclusión y participación de la renta en progresivo aumento.⁴⁶

Desde mediados de los 1950s una creciente crisis⁴⁷ en la mono-industria azucarera motivó que entre 1966 y 1968 el gobierno militar de Onganía ordenara el cierre de 11 de los 27 ingenios azucareros existentes, generando la crisis social más importante del

la plantación ancestral no se desdibujó en el Norte. Este modelo concentrado de la actividad había generado la radicación de sólo 4 ingenios azucareros, contra 35 radicados en Tucumán.

⁴⁶ Este aspecto merece un estudio profundo desde la perspectiva de teoría económica moderna (AIHC), quedando para futuras investigaciones una agenda de estudio densa e interesante.

⁴⁷ El personal ocupado en las labores de los ingenios se redujo entre 1950 y 1966 de 34.700 a 30.800 empleados, sobre todo debido a la progresiva tecnificación de las fábricas y el aumento de la mecanización en los surcos, que también impulsaron un importante cambio cualitativo en las ocupaciones, produciéndose una sensible precarización laboral al aumentar los empleos transitorios en detrimento de los permanentes (Murmis et al, 1969: 358 *apud* Paolasso y Osatinsky).

siglo XX, un nivel de desocupación laboral del 10% de la PEA (Paolasso y Osatinsky, mimeo s/fecha, pp.15) y la migración masiva de trabajadores rurales a la ciudad capital, que en 10 años aumentó su población del 54,37% al 64,69% (74.650 habitantes).⁴⁸ La expulsión social preponderante fue a las villas del conurbano bonaerense (160.000 tucumanos, 20% de la población -Paolasso y Osatinsky, op.cit. pp.17-). La provincia de Tucumán, que hasta entonces había mantenido su posición relativa preferente con el resto de las provincias del norte argentino, a partir de aquél entonces atenúa las diferencias de sus indicadores sociales y económicos. Desde estos episodios el flujo migratorio a las ciudades fue constante, y se acentúa especialmente en las últimas décadas con la industrialización de la siembra y cultivo de caña de azúcar y la creciente producción de soja.⁴⁹ En el año 2003/2004 la aparición de nuevas tecnologías de siembra y productos agroquímicos, sumado al aumento del precio internacional de los *commodities*, dieron origen al boom de inversiones aplicadas al sector agrícola, con una fuerte expulsión poblacional rural, concentración de la renta y aumento de la pobreza, exclusión y necesidades sociales en barrios marginales.⁵⁰

⁴⁸ Sobre la crisis azucarera de los 1960s numerosos trabajos de investigación exploraron la temática: Paolasso y Osatinsky (s/fecha), “Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960”, Cfr. <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Las%20transformaciones%20economicas%20-%20Paolasso-Osatinsky.pdf> [consulta: 19/05/2013]. Alba, Roberto (1986), “Tucumán y el plan de transformación agro-industrial”, en Todo es Historia n° 230, Buenos Aires; Bolsi, Alfredo y Roberto Pucci (1997). “Evolución y problemas de la agroindustria del azúcar”. En Alfredo Bolsi (Dir.), Problemas agrarios del Noroeste Argentino, Universidad Nacional de Tucumán – Junta de Andalucía. San Miguel de Tucumán. Pp. 113-133; Boneo, H.; M. Cavarozzi; N. Lavergne y G. Picabea (1973). Análisis y evaluación del plan de transformación agro-industrial de la provincia de Tucumán. Informe Final. Serie Técnica N° 17. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires; Crenzel, Emilio A. (1997), El Tucumanazo, Facultad de Filosofía y Letras – UNT, Tucumán; Medina Ramón D. (1974), Análisis cuantitativo de la economía de Tucumán en el período 1966-1971, Facultad de Ciencias Económicas – UNT, Tucumán; Murmis, Miguel y Waisman, Carlos (1969), “Monoproducción agroindustrial, crisis y clase obrera, la industria azucarera tucumana; en Revista Latinoamericana de Sociología N° 1; Pucci, Roberto, El affaire del azúcar: cuando el régimen de Onganía tomó por asalto la provincia de Tucumán (1966-1970), en internet: www.argenpress.info [consulta: 14/05/2013].

⁴⁹ Cfr. CEPAL, “Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola”. Documento de Trabajo N° 17, Buenos Aires. Citado por Manzanal y Rofman, 1989:30, *apud* Bolsi *et al*, 2005).

⁵⁰ El cultivo de la soja había comenzado a mediados de los '60 y ya en la década de los '90 se reconocía como una agricultura sin agricultores o también como una agricultura industrial. El notable incremento de la superficie sojera (en el orden de 86 por ciento en el Nordeste y 138 por ciento en el Noroeste) involucró una estrategia que incluye, entre otros aspectos, sembradoras de siembra directa o la organización de *pools* de siembra donde lo que interesa es el control de la tierra más que su propiedad. Esta estrategia ahorra mano de obra, desplaza a los pequeños productores y tiende a eliminar al agricultor como sujeto social. Además, desplaza buena parte de las estructuras campesinas asociadas con la explotación tradicional y tiende a reemplazar los cultivos de algodón, como se dijo arriba, especialmente entre los productores más grandes (Teubal y Rodríguez, 2002 y Domingo y Sabatino, 2003). Esto se sumó a los efectos de las cosechadoras mecánicas, sobre el mercado de mano de obra (Bolsi *et al*, 2005).

Por su parte en la ciudad capital, la fisonomía muta hacia la modernización y el mayor desarrollo comercial, empresarial, financiero y de la construcción como producto de la concentración de la renta. En el ámbito cultural, la oferta educativa de varias universidades de origen local y otras nacionales generan el clima de urbanidad característico de la clase media. La importancia regional de sus universidades se manifiesta en el hecho de que muchos de los actores y líderes sociales de las provincias vecinas se formaron en los centros educativos de la provincia de Tucumán, la cual junto a Córdoba, consolidaron el polo educativo del interior del país. Prestigiosas figuras ofreció Tucumán al país y al mundo, lo cual llena de orgullo a la elite ilustrada de la provincia. Su impronta cosmopolita con amplia población estudiantil proveniente de distintas regiones, su oferta cultural y sus diversas manifestaciones de modernidad le dan un estilo de vida multifacético predominante entre el resto de las provincias de la región. No obstante ello, el grado de desarrollo regional relativo está alejado del desarrollo alcanzado en La Pampa Húmeda. El mayor desarrollo económico, mayor nivel de educación y participación se manifiesta en su identidad cultural, su mayor nivel de IDH (PNUD, 2010), y las destacadas personalidades que ha proveído a la sociedad nacional. Esta características nos permitiría inferir que la población tucumana goza de un mayor grado de “cultura de la legalidad” que el resto de las provincias del Norte Grande. La contracara de esta orgullosa Tucumán, lo expresan los indicadores que mostramos a continuación.

F) Las manifestaciones de ilegalidad en la cultura ciudadana (proxies)

Dada la carencia de estudios empíricos que permitan conocer en profundidad y amplitud de muestreo la dimensión de análisis, inferiremos la aptitud de los tucumanos al apego a las normas de convivencia mediante la utilización de *proxies* para tomar dimensión del fenómeno.

a) Índice de uso de cinturón de seguridad:

Diego Fleitas (2007), establece una fuerte correlación entre las provincias que usan el cinturón de seguridad y el producto bruto *per cápita* de la jurisdicción, asimismo el autor no descarta la atribución del fenómeno a aspectos educativos (ver Cuadro I.3).

Cuadro I.3.

Usa Siempre el Cinturón de Seguridad	
Provincia	%
Ciudad BsAs	78,1
Mendoza	58,9
Misiones	57,6
Neuquén	55,4
Santa Fe	52
T. Fuego	51,1
Bs. Aires	47,4
Santa Cruz	46,7
Formosa	46,0
Córdoba	44,3
Chubut	41,7
Rio Negro	38,6
Entre Ríos	34,2
Corrientes	34,0
San Luis	32,9
Chaco	30,4
La Pampa	30,1
Catamarca	28,2
Tucumán	28,2
San Juan	27,5
Jujuy	26,1
La Rioja	22,9
Salta	19,9
Sgo. Estero	18,0
Argentina	39,6

Fuente: Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo,
Ministerio de Salud de la Nación, 2006.

El estudio arroja como conclusión que la provincia de Tucumán se encuentra entre las jurisdicciones más incumplidoras con esta disposición. Esta aproximación nos permite inferir el desapego cultural de los tucumanos a una norma de convivencia y seguridad cotidiana en la interrelación subjetiva.

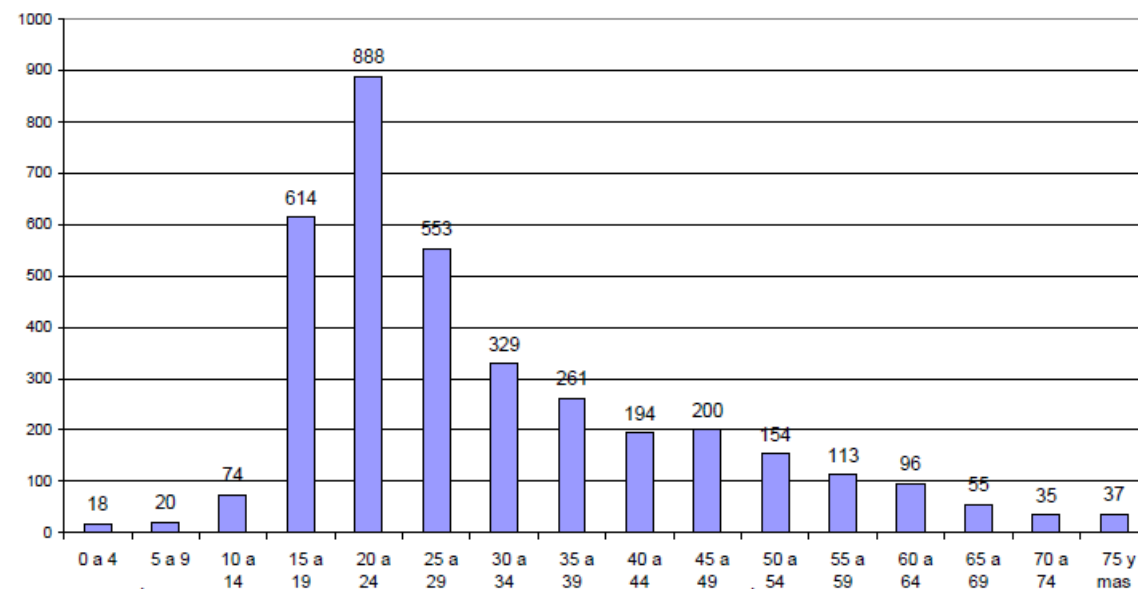
b) Índice de muertes en motocicletas en provincias argentinas

Un estudio de Fleitas y Otamendi (2010) destaca el caso de las muertes en accidentes en motocicletas. Estos casos son particularmente interesantes debido a la complejidad y multi-causalidad que explican los mismos. Las causas deberían encontrarse en el asombroso incremento de la cantidad de rodados, tal como lo destaca el trabajo, pero asimismo, en la manifiesta inobservancia de las normas de tránsito especialmente de la franja etárea más perjudicada (20-24 años) que habitualmente se puede constatar en las calles. Mucho más preocupante resulta la franja etárea mas baja

(15-19 años) por cuanto le sigue en índice de muertes y además porque en su mayoría son sufridos por menores de edad legalmente imposibilitados de su uso.

Cuadro I.4.: Muerte en accidentes de motocicletas, franja etárea.

Argentina: Muertes Accidentes de Motocicletas por Grupo Etario
1997-2008 / Cantidad



Fuente: Fleitas y Otamendi (2010).

La carencia del casco obligatorio, las luces reglamentarias y el abuso de varias personas sobre los rodados nos dan una inferencia sobre el desapego a las normas viales, de la propia seguridad personal y el de los terceros en la vía pública. Este problema resulta mucho más serio en las provincias del norte y del sur que en la zona central del país. Consideramos que esta circunstancia configura un fuerte indicador de la cultura de la legalidad en las provincias del norte.

Cuadro I.5.
Argentina: Muertes en Accidentes en Motos por Provincia
 (ordenados por tasa 2008)

	2008	Total 97-08	Dif % 97 -08	Dif 05-08	Tasa 2008
San Juan	66	309	6500,0	266,7	9,5
Catamarca	29	134	866,7	52,6	7,5
Formosa	30	169	500,0	200,0	5,6
San Luis	24	99	380,0	300,0	5,5
Tucumán	61	171	∞	771,4	4,1
Neuquén	22	82	∞	266,7	4,0
Entre Ríos	50	166	614,3	233,3	4,0
Chaco	38	211	533,3	65,2	3,6
Sgo. Del Estero	28	122	300,0	366,7	3,2
Mendoza	48	446	50,0	50,0	2,8
La Pampa	9	78	200,0	28,6	2,7
La Rioja	9	69	12,5	125,0	2,6
Misiones	26	118	188,9	116,7	2,4
Santa Fe	72	566	260,0	10,8	2,2
Río Negro	13	64	550,0	225,0	2,2
Córdoba	64	299	481,8	178,3	1,9
T. Del Fuego	2	5	∞	∞	1,6
Chubut	7	22	∞	600,0	1,5
Salta	15	76	1400,0	50,0	1,2
Corrientes	8	66	166,7	33,3	0,8
Jujuy	3	22	∞	50,0	0,4
Buenos Aires	29	234	-17,1	141,7	0,2
Capital Federal	3?	102	?	?	?
Santa Cruz	0	13	-	-100,0	0,0
Ignorado	0	8			
Total	656	3651	270,6	123,9	1,8

Fuente: Fleitas y Otamendi (2010).

La tabla anterior I.5 demuestra que la provincia de Tucumán se ubica en el puesto quinto de la lista con un índice 4.1 muertes cada 100.000 habitantes (veremos en el punto siguiente que el índice de homicidios en la provincia es de 7.73), sensiblemente superior a la media nacional de 1,8.

c) Índice de homicidios

Un reciente estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,⁵¹ arroja como conclusión en un estudio comparativo de 6 provincias (La Rioja, Corrientes, San Luis, Misiones, CABA y Tucumán), que la mayor cantidad de homicidios se da en la provincia de Tucumán con una tasa de 7,73 homicidios cada 100.000 habitantes, superior aún que en el conurbano de la provincia de Buenos Aires donde en 2012 en las

⁵¹ Cf: < <http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/> > [consulta 10/12/2014].

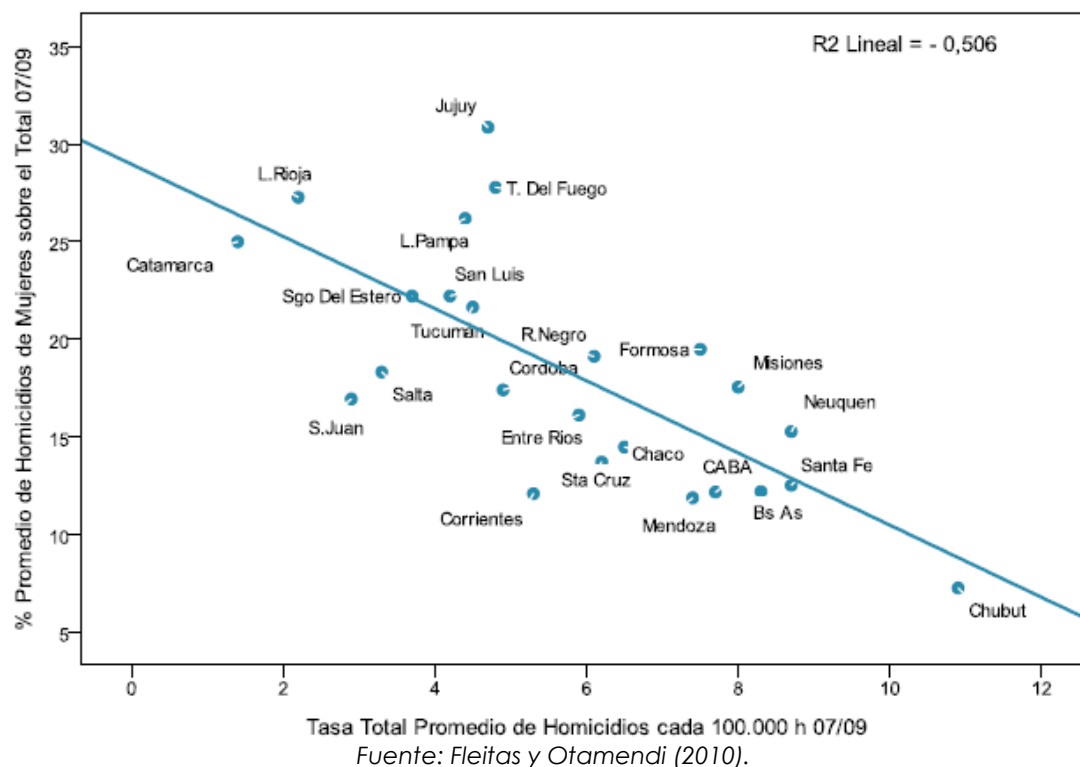
localidades de Lomas de Zamora, La Matanza, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro y San Martín hubo 7,66 víctimas cada 100.000 habitantes.

d) La tasa de femicidios.

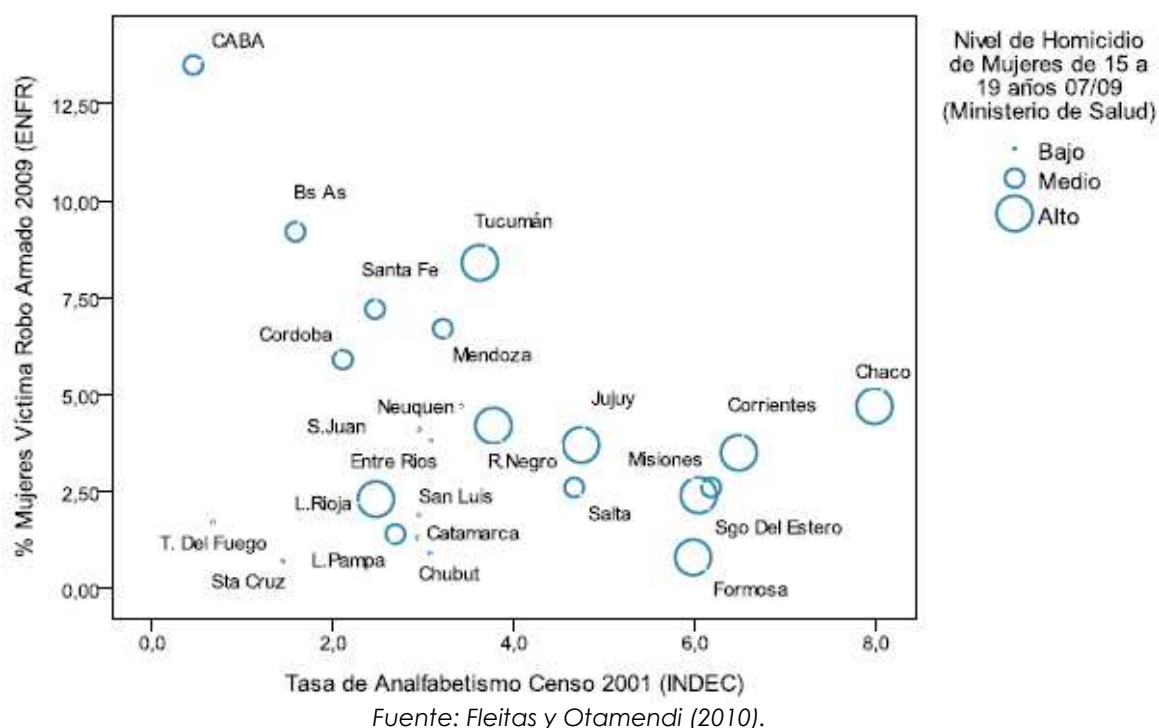
Un estudio de Fleitas y Otamendi (2012) analiza las condiciones de los delitos de género y concluye de manera contundente que:

- Hay provincias, en particular del norte, que tienen bajas tasas generales de homicidios pero una alta proporción de homicidios de mujeres, lo cual de acuerdo a la bibliografía puede ser un indicador de alta proporción de femicidio.
- Las provincias con tasas más altas de homicidios de mujeres son las del Norte y de la Patagonia, y en general tienen bajos niveles de robo y de uso de armas de fuego, y por eso también se puede suponer que los homicidios tenderían a ser femicidio.
- Si bien las tasas de suicidios provinciales son bastante homogéneas, en el Noroeste y en la Patagonia tiende a tener a ser mayores (Fleitas y Otamendi, 2012:6).
- Las Provincias del Noroeste y de la Patagonia tienen las tasas muy altas de suicidios de mujeres de 15 a 19 años. Por ejemplo, Jujuy tiene tasas 10 veces mayores que la de la Ciudad de Buenos Aires.
- Es posible que haya un vínculo entre las altas tasas de violación y los suicidios de mujeres jóvenes en algunas provincias.
- Las altas tasas de suicidios de jóvenes en zonas o provincias relativamente alejadas, acentuada en los últimos años, puede hipotéticamente estar vinculada a un desfasaje provocado por el acceso a cultura, interrelaciones y expectativas globalizadas de la web, que entran en conflicto con una realidad local más tradicional y sujeta a privaciones materiales y simbólicas.
- Las tasas de homicidios de mujeres de 15 a 19 años se encuentran estadísticamente relacionadas con los altos niveles provinciales primero de analfabetismo (indicador de subdesarrollo en general), y segundo de robo armado.
- Las mayores tasas de violaciones por región (en particular en el Norte) se encuentran asociadas a mayores porcentajes de abuso de alcohol y de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Las jurisdicciones con mayores porcentajes de mujeres golpeadas en general y golpeadas no robadas en particular, son la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias del Norte.
- Los mayores porcentajes de mujeres golpeadas por jurisdicción están determinados por un lado por los niveles de robo y por el otro por los porcentajes de abuso de alcohol, marcándose dos dinámicas regionales (ambas vinculadas a altos niveles de mujeres golpeadas): las provincias grandes con alta proporción de robos, y las provincias del Norte con altos porcentajes de abuso de alcohol (Fleitas y Otamendi, 2012).

Cuadro I.6.
¿Indicador de Femicidios? Relación entre Altos Porcentajes de Homicidios de Mujeres
con Bajas Tasas de Homicidios. 2007/2009

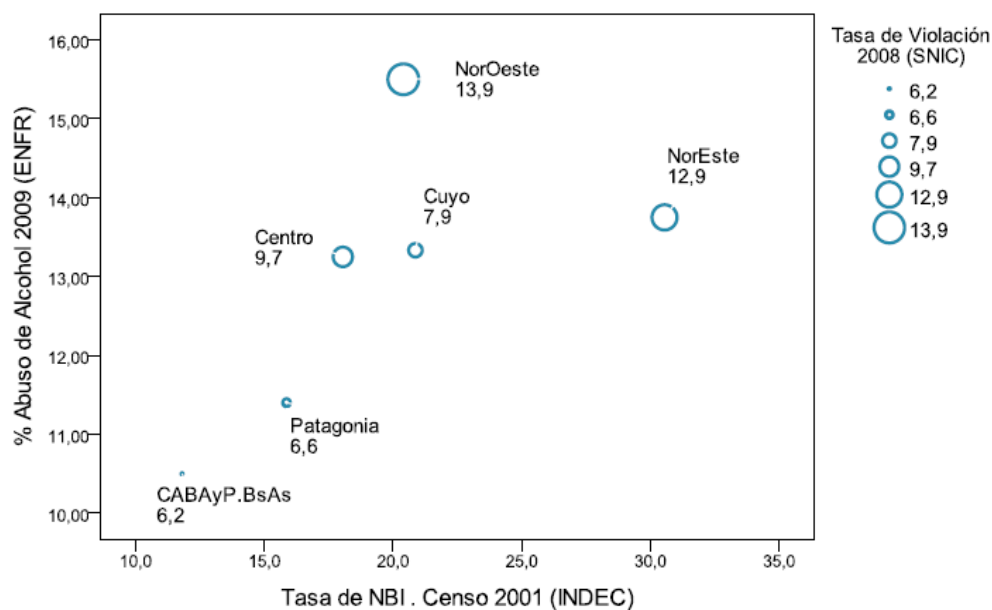


Cuadro I.7.
Relación entre Homicidios de Mujeres Adolescentes
con Analfabetismo y Robo Armado por Provincias en Argentina



Cuadro I.8.

Relación entre Violación con Abuso de Alcohol y NBI por Región en Argentina

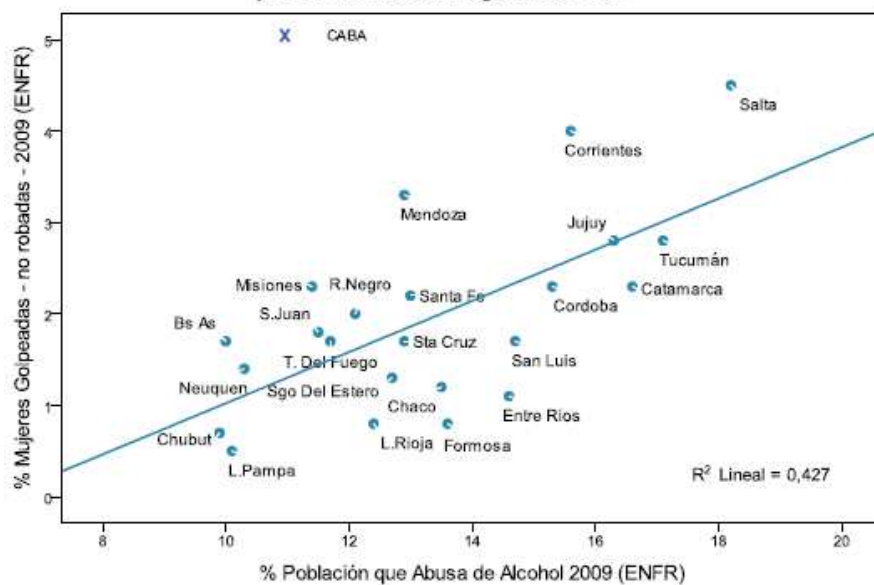


Fuente: Fleitas y Otamendi (2010).

El gráfico anterior (cuadro I.8), es elocuente en demostrar que la mayor concentración de delitos de violación en estado de alcoholismo, se da tanto en las provincias del NOA como NEA.

Cuadro I.9.

Relación de Golpes y Abuso de Alcohol por Provincias en Argentina 2009



Nota: Para la Regresión no se tuvo en cuenta la Capital Federal

Fuente: Fleitas y Otamendi (2010).

El gráfico anterior (Cuadro I.9), sigue la misma correlación que vincula a las provincias del Norte y se verifica que los golpes (lesiones), acompañadas de estado de alcoholismo, tienen mayor concentración en esta región.

e) El nivel de morosidad en los créditos

La especialización de estos datos administrados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), sumado al criterio de protección de datos personales (*habeas data*) reconocido constitucionalmente, tornan difícil su acceso desde la investigación independiente. Sin embargo a través de publicaciones periodísticas podemos acceder a resúmenes de investigación, como el publicado en el diario *La Gaceta* del 14/12/2014,⁵² donde se da a conocer un estudio de *Economía y Regiones* en el que expresa: “...se confirmó que Tucumán es la tercera jurisdicción con mayor morosidad del país en su cartera de crédito (5,1%), sólo superada por San Luis (8,1%) y por Santiago del Estero (5,2%)”. Reconocemos la relatividad de la *proxy*, no obstante llamativamente Tucumán se encuentra entre las jurisdicciones más incumplidoras.

f) El nivel de tasa de interés de los créditos

En el mismo estudio de *Economía y Regiones* publicado por el diario local, observamos la dispersión en la tasa de interés de los créditos. Esta disparidad está fuertemente asociada al nivel de repago, es decir, la confianza del Banco otorgante del crédito en el rescate de su capital en una relación inversa de “a mayor cumplimiento menor tasa de interés”. El estudio afirma:

En términos de tasas de interés que se cobra en este segmento de mercado, *Economía & Regiones* observa que en promedio alcanzó al 38% interanual (3,5 puntos más que las observadas en el tercer trimestre de 2013). Si bien hay varias provincias donde el sistema financiero prestó Tasa Nominal Anual (TNA) cercanas al 38%, como es el caso de Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta y San Juan, existe una dispersión de 25 puntos porcentuales de diferencial de entre los extremos jurisdiccionales, como Tucumán 50,6% (en este caso, la suba interanual fue de 16 puntos porcentuales) y La Pampa 24,8% (*La Gaceta*, 14/12/2014).

Se desprende de la publicación que la provincia de Tucumán está en el extremo de los niveles de tasa de interés para créditos con un 50,6% de tasa nominal anual, muy lejos del promedio nacional (ya de por sí elevado en términos internacionales) de 38%,

⁵² Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/620069/economia/tucumanos-toman-creditos-hasta-cuatro-veces-salario-mensual.html>> [consulta: 14/02/2015].

y mucho más alejado aún del otro extremo, la provincia de La Pampa, perteneciente al sector más favorecido del país.

g) El empleo informal

El análisis de la economía informal en general y la informalidad laboral en particular, está relacionado con una multiplicidad de causas, entre las cuales encontramos desde las diferencias de climas de inversión y de negocios, la estructura de las economías locales (logística, transporte, estructura impositiva), pero especialmente se vincula a la inexistencia de mecanismos de control del Estado. La existencia y aumento del empleo en negro coloca a los trabajadores en estado de vulnerabilidad por cuanto no gozan de obra social, no realizan aportes jubilatorios y están desprotegidos de la contención sindical, lo que los coloca en un estado de profunda indefensión jurídica ante malos tratos, despidos injustificados, acoso laboral, etc. En el NOA históricamente la informalidad (tanto comercial como laboral) fue más alta que en resto del país, lo que indica una fuerte propensión a la inobservancia de normas básicas relacionadas con el empleo y derechos humanos por parte del Estado.

Un relevamiento de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), revela que en el tercer trimestre de 2014 la informalidad laboral nacional aumentó como producto de la crisis económica que se viene gestando paulatinamente desde 2010. Sin embargo la informalidad fue más severa en el NOA, donde la tasa fue del 41,6%, constituyendo la mayor del país. El informe destaca que en Catamarca la misma descendió de 35,9% a 30,2% en términos interanuales, en Santiago del Estero también descendió del 47,4% al 46,9%, y en Tucumán se verificó un aumento desde el 43,9% al 47,2%. Mas allá de sus variaciones, las tasas son sorprendentemente altas. Como explicamos en el punto 2.B.a de este capítulo, la informalidad laboral es un caldo de cultivo propicio para las prácticas clientelares del Estado.

Los estudios de Fleitas y Otamendi (2007, 2010 y 2012), así como las datos expuestos, ponen en evidencia a través de aproximaciones indirectas que el nivel de cultura de la legalidad de los habitantes de Tucumán, no dista mucho de sus vecinos del Norte argentino, con quienes comparte condiciones de desarrollo y pobreza estructurales, pero también hábitos y costumbres sociales. A su vez, estas provincias en conjunto, se encuentran alejadas de los indicadores *proxies* de la zona central y CABA. Estas conclusiones se ajustan al nivel de desarrollo humano IDH analizadas en el punto

2. A), donde percibimos que la diferencia que ostenta Tucumán en términos de mejora, debe ser relativizada, dada la gran diferencia que separa las provincias del Norte con las jurisdicciones centrales del país.

h) Educación y desnutrición

Reproducimos el cuadro I.10, los datos obtenidos en el Análisis comparativo de los resultados del Operativo Nacional de evaluación de la calidad educativa en las provincias, correspondiente a los años 1997 y 2005.

Cuadro I.10

CUADRO 1. ORDENAMIENTO DE PROVINCIAS DE ACUERDO AL PUNTAJE OBTENIDO EN EL LA PRUEBA DE LENGUA DE TERCER GRADO DEL NIVEL PRIMARIO EN EL OPERATIVO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA 1997 Y 2005.		
Orden	1997	2005
1º	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires
2º	Gran Bs As	Santa Cruz
3º	Capital Federal	Río Negro
4º	Entre Ríos	Tierra del Fuego
5º	La Pampa	La Pampa
6º	Santa Fe	Santa Fe
7º	Santa Cruz	Salta
8º	Río Negro	Jujuy
9º	Neuquén	San Luis
10º	Córdoba	San Juan
11º	Formosa	Entre Ríos
12º	San Juan	Chubut
13º	Chaco	Mendoza
14º	Salta	Tucumán
15º	Mendoza	Córdoba
16º	Chubut	Buenos Aires
17º	Jujuy	Formosa
18º	Corrientes	Misiones
19º	Tierra del Fuego	Chaco
20º	San Luis	Catamarca
21º	Misiones	Corrientes
22º	La Rioja	La Rioja
23º	Catamarca	Santiago del Estero
24º	Santiago del Estero	
25º	Tucumán	

Nota: en 2005 hay dos jurisdicciones menos que en 1997 porque Neuquén no fue evaluada y porque se encuentra agregada el interior de la Provincia de Buenos Aires y el conurbano.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Centro de Estudio de Políticas Públicas, 2008

Podemos observar en el gráfico que Tucumán es la de peor comportamiento en el trabajo de evaluación educativa correspondiente a la muestra 1997, y si bien mejora hacia 2005, desprendiéndose del conjunto de provincias del norte, no llega a superar el promedio nacional.⁵³ Estos datos se correlacionan de manera directa con desnutrición y

⁵³ Cfr. <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/01/An%C3%A1lisis-comparativo-de-los-resultados-del-Operativo-Nacional-de-Evaluaci%C3%B3n-de-la-calidad.pdf> [consulta: 17/03/2015].

la ingesta deficitaria de alimentos durante los primeros años de vida. Los bajos índices de educación en el Norte Argentino, deben ser explicados como consecuencia directa de la mal nutrición alimentaria. Un trabajo de González Saldain da cuenta del fenómeno en las provincias del Norte:

Estudios realizados revelan que la consecuencia prevalente de la desnutrición en la Argentina ha sido ahora el déficit de talla, y que el Norte es la región más afectada. Una encuesta efectuada en 1995-1996 por el Ministro de Salud en niños menores de 6 años atendidos en hospitales arrojó un 12,9% de chicos con déficit de talla. **El predominio de baja talla y bajo peso se encontró en Chaco y Tucumán.** Otras estadísticas sobre desnutrición en niños de 2 a 5 años, para nueve ciudades datan de 1999: en Santiago del Estero, 11% de los chicos de esas edades tenían bajo peso. Los escolares que padecen desnutrición no responden de igual manera al proceso de enseñanza-aprendizaje que los niños nutridos en el mismo medio. Este flagelo incide en la participación en clase en la atención (poseen menor capacidad de atención), y manifiesta fatiga. Las capacidades de razonamiento también están afectadas. Los niños mal nutridos tienen desminuida sus posibilidades de respuestas en el proceso enseñanza-aprendizaje. La subalimentación y el estado de pobreza ejercen una influencia fundamental en el desarrollo futuro de las poblaciones con características socioeconómicas adversas (González Saldain, 2008. “La desnutrición un factor preocupante en la Educación”).⁵⁴

Esta circunstancia relacionada con los índices de NBI (ver punto 2 de este capítulo) para el Norte, dan cuenta del contexto socioeconómico de las poblaciones nortenas.

i) La partidización de los actos patrios

De manera persistente el gobernador Alperovich buscó congraciarse con el matrimonio presidencial. Una vieja disposición de los años 1990s establecía que todos los 9 de julio la provincia se convierte por un día en la Capital del Estado Nacional. A partir de la llegada de Alperovich al poder, estos actos se transformaron en espacios cerrados a la población. Grandes despliegues logísticos y movimientos de personas pagadas, con sistemas de reclutamiento partidario, son llevadas en colectivos especiales a los actos patrios adonde se los ubica en un lugar pre-establecido para cada facción intra-partidaria. Cada puntero político compite para traer la mayor cantidad de personas a los actos y atribuirse así mayor prestigio de “movilizador”.

Los actos contemporáneos⁵⁵ donde participan personas transportadas desde recónditos lugares, manifiestan un clamor reverencial a los símbolos partidarios (e indiferencia a los símbolos nacionales), exhibiendo un complejo sistema de organización, uso de indumentaria, cotillón partidario, que sumado al montaje

⁵⁴ Cfr. < http://www.reflexioncientifica.com.ar/08_GIRC_023.pdf > [consulta: 19/03/2015].

⁵⁵ Cfr. nota en <<http://periodicotribuna.com.ar/11827-alperovich-y-cristina-dejaron-expuesta-la-maquinaría-clientelar-en-tucuman.html>> [consulta: 13/12/2014].

cinematográfico de la televisión pública nacional, resulta en actos multitudinarios, de pura efervescencia partidaria donde el ciudadano común no puede ingresar a mirar. El espacio, cerrado con vallas, está dominado por el aparato partidario y la voz totalmente desposeída de criterios históricos o conmemorativos.

La manipulación de los anclajes culturales, pone de manifiesto por un lado la vocación del gobierno para la apropiación simbólica de las representaciones sociales. Pero asimismo, desde el lado de los ciudadanos, pone de manifiesto la permeabilidad a los argumentos clientelares. En definitiva, el beneficio que aporta para los sujetos “clientes” que consienten estas prácticas ha de ser más importante, que la expresión envilecida de los símbolos históricos y la identidad nacional, pero su apreciación siempre será una cuestión relativa.

G) Prácticas clientelares

Los sectores más vulnerables son el objetivo de la actividad clientelar de entrega de alimentos y otras dádivas. Los planes sociales y la entrega de bolsones con mercaderías en Tucumán se confunden con la actividad partidaria. Alperovich ha defendido públicamente esta posición sosteniendo que la asistencia social no se interrumpirá en época de elecciones.⁵⁶ En épocas no electorales, la entrega de planes asistenciales es una práctica común donde se superponen planes nacionales con los propios del gobierno. El gobierno ha llegado a implementar un plan “antisaqueo” durante las fiestas navideñas con el objeto de calmar a grupos amplios de vándalos que actúan en grupos sobre todo tipo de comercios instalados.⁵⁷

H) Prácticas ilegítimas manifiestas

La ilegitimidad institucional en la provincia ha sido cubierta con un manto de legalidad en varios aspectos del tracto cotidiano. La sanción de la nueva Constitución provincial de 2006, ha establecido que el gobernador ha de ser la única persona en Tucumán en acceder a 3 mandatos consecutivos. Se prohibió a los funcionarios públicos a tomar licencia previa a las elecciones por el hecho de ser candidato. El gobernador

⁵⁶ Cfr. nota La Gaceta: < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/565762/politica/se-reparten-bolsones-sin-tapujos.html>> [consulta: 12/05/2015].

⁵⁷ Cfr. nota La Gaceta: < <http://www.lanacion.com.ar/1735885-alperovich-instrumenta-un-plan-antisaqueos-que-incluye-el-pago-de-nuevos-planes-sociales>> [consulta: 12/05/2015].

puede legislar por decreto, y si en el lapso de 20 días hábiles la Legislatura guarda silencio, queda consagrada la norma como ley. El vicegobernador, presidente de la Legislatura, decide de manera discrecional cuanto perciben como dieta y como “gastos sociales” los legisladores, sin norma constitucional que lo establezca. Las comisiones legislativas son determinadas por el Presidente de la cámara, las de Hacienda y Presupuesto, están íntegramente constituidas por oficialistas. El Consejo Asesor de la Magistratura (CAM), encargado de la selección de los jueces, está compuesto en la actualidad por miembros designados por el gobernador. La “cuenta de inversión” que es el presupuesto ejecutado del gobierno nunca es tratado en la Legislatura, porque el vicegobernador nunca llama a sesión para su tratamiento y la Constitución prevé de manera artera que se considerará aprobada si la Legislatura no la trata durante 2 períodos consecutivos (aprobación ficta).

I) Amenazas o actos de presión

El caso Lebbos ha desnudado un aparato represivo activo en los servicios de seguridad del Estado. Así, Bernardo Lobo Bugeau, auditor del juicio del crimen de Paulina Lebbos;⁵⁸ ha sido víctima de amenazas en su entorno familiar al igual que Alberto Lebbos, padre de Paulina Lebbos;⁵⁹ asimismo se ejerció presión a todo opositor que pudiera incomodar la gestión de gobierno, tal como el médico que denunció la desnutrición en Tucumán.⁶⁰ La violencia también se manifiesta verbalmente en los funcionarios, así el impropio violento y discriminatorio de Beatriz Rojkes (esposa del gobernador, senadora nacional y presidenta del PJ local) en ocasión de visitas clientelares a damnificados que perdieron sus casas en una importante inundación.⁶¹

J) Presencia de universidades

Tucumán se destaca por la presencia de importantes centros universitarios de formación y de debate académico. En tal sentido, la Universidad Nacional de Tucumán⁶² es un gran orgullo para la élite, especialmente por el amplio y progresivo

⁵⁸ Cf. < <http://www.tucumanalas7.com.ar/nota.php?id=87386> > [consulta: 12/05/2015].

⁵⁹ Cf. < <http://www.ctagenero.org/noticia.php?id=184> > [consulta: 12/05/2015].

⁶⁰ Cf. < <http://www.laolla.tv/2015/04/tucuman-continuan-las-amenazas-para-ocultar-la-desnutricion-en-la-provincia/> > [consulta: 12/05/2015].

⁶¹ “Vago de miércoles, pedazo de animal” Cf. < <http://www.lanacion.com.ar/1778362-beatriz-rojkes-de-alperovich-insulto-a-las-personas-afectas-por-las-inundaciones> > [consulta: 12/05/2015].

⁶² Cf. < <http://www.unt.edu.ar/Institucional/Historia.php> > [consulta: 12/05/2015].

desarrollo que tuvo en los años 1950s. Se encuentran también la Universidad Tecnológica Nacional así como 2 universidades privadas locales: la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino y Universidad San Pablo T, así como la presencia de universidades nacionales que ofrecen cursos de capacitación permanente. El sistema educativo en la provincia ha sido sinónimo de inclusión y propulsor de civilidad social. Sin embargo, en las últimas décadas, la educación primaria y secundaria se ha escindido generando la sociedad de la “escuela pública” -como sinónimo de desprestigio y abandono, y la sociedad de la “educación privada”, mayoritariamente elegida por la clase media ante la constante degradación educativa y social de la escuela pública.

K) Incentivos al comportamiento apegado a la legalidad

En general las prácticas políticas han tenido como patrón de comportamiento, la premiación de las conductas más procaces y desenfadadas. Así la informalidad ha sido la forma corriente de acceso a los cargos públicos y el intercambio de favores, fundados en la lealtad a los líderes, el sistema partidario y las prácticas obsecuentes. De esta manera, la administración Pública carece de un servicio civil de carrera, de sistemas de ingresos competitivos, de capacitación y evaluación. Recién hacia fines del 2010s se implementó el sistema de elección de magistrados y funcionarios basados en la idoneidad a través del CAM. El caso emblemático del fiscal Albaca, que ralentizó la causa Lebbos, tuvo como epílogo que se fuera de su cargo con una jubilación de privilegio, aún sin contar con los años de aportes necesarios.⁶³

L) Sanciones al comportamiento fuera de la ley

La impunidad atraviesa toda la gama de delitos, desde los más sofisticados hasta los más básicos. En la provincia existe una máxima que describe al provinciano como “tucumano gato”, es decir, ladrón. Pero en los últimos años se ha acentuado esta tendencia, siguiendo el ritmo nacional, con el ingreso del narcotráfico y la delictividad asociada con el consumo en los márgenes urbanos. Estas características descriptas nos dan una idea aproximada de la cultura de la legalidad de la provincia, que sintetizamos en el siguiente cuadro I.11.

⁶³ Cfr. Nota de La Gaceta del 20/06/2014: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/595781/local/fiscal-albaca-percibira-jubilacion-52776-segun-cano.html> [consulta: 28/05/2015].

Cuadro I.11: Sumario de variables de cultura legal⁶⁴

Cultura legal	1990 – 2003	2003 - 2105
Indicadores <i>proxies</i> favorables	-	-
Escasas prácticas clientelares	-	-
Ausencia de prácticas ilegales manifiestas	-	-
Ausencia de amenazas, actos de presión	-	-
Presencia de universidades	+	+
Beneficios al comportamiento adecuado a la ley	-	-
Sanciones al comportamiento fuera de la ley	-	-

Fuente: Elaboración propia

2. LAS CONDICIONES SOCIALES EN TUCUMÁN.

A) El Desarrollo Humano

Suponemos en principio que un IDH superior implica un alejamiento de las necesidades de asistencia estatal y una mayor independencia para la demanda de legalidad. Según el informe PNUD⁶⁵ de 2011, el promedio de la Argentina fue de 0,841. Este valor se considera un nivel de desarrollo humano alto y posiciona a Argentina en el

⁶⁴ Esta dimensión está constituida por 7 componentes. Clasificaremos en cultura legal favorable si se observan 6 o más de los componentes, cultura legal media si se observan 4 o 5, y desfavorable, si observamos menos de 4 de los componentes establecidos. Ver Anexo metodológico.

⁶⁵ El índice de Desarrollo Humano (IDH) creado en 1990 a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene el objetivo de medir los progresos generales de un país en tres dimensiones básicas:

- Longevidad. Este indicador tiene en cuenta los años de vida, cuya estimación incluye la esperanza de vida al nacer (años) y la tasa de mortalidad infantil por causas controlables por el conocimiento médico actual.
- Educación. Incluye la proporción de alfabetización de adultos, la proporción de matriculación en los niveles primario, secundario y terciario, y la proporción de sobre edad, que indica el porcentaje de alumnos con mayor edad de la teóricamente correspondiente al grado en el que están matriculados.
- Ingresos. Ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida digno. Se tiene en cuenta el producto interno bruto real por habitante, y la tasa de empleo y desempleo.

Este índice va de 1 (el mejor) a 0 (el peor).

Los países se clasifican según su IDH en tres grupos:

- Países con desarrollo humano alto: con valores del IDH de 0,800 y superiores;
- Países con desarrollo humano medio: con valores entre 0,500 y 0,799;
- Países con desarrollo humano bajo: con valores inferiores a 0,500.

De esta manera, el promedio mundial del IDH es de 0,716 correspondiente a la categoría de desarrollo humano medio. Generalmente, los problemas más graves en relación con este índice persisten en el mundo en desarrollo, especialmente en África al sur del Sahara y en Asia Meridional, donde se presentan los valores más bajos.

Un balance general demuestra que de los 162 países de los cuales se calculó el IDH, 48 están en la categoría de alto desarrollo humano, 78 en la categoría mediana y 36 en la categoría baja. La Argentina ocupa a nivel mundial el lugar 34 con un valor del IDH de 0,841.

primer puesto de los países latinoamericanos y 34 entre los 177 países del mundo. A nivel provincial encontramos una variación con un coeficiente de dispersión de 0.02, que podría ser considerado atenuado, es decir que no obstante las diferencias geográficas y culturales, las redes de contención social nacionales han dado en el pasado respuestas relativamente satisfactorias evitando una mayor dispersión. A continuación mostramos el IDH correspondiente a los datos censales de 2010 (ver cuadro I.12.).

Cuadro I.12: IDH en provincias

Provincias argentinas según índice de desarrollo humano año 2011. Datos Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 y Censo 2010.			
Puesto	Provincia	IDH	Población
1º	CABA	0,889	2.890.151
2º	Tierra del Fuego	0,88	127.205
3º	Santa Cruz	0,873	273.964
4º	La Pampa	0,864	318.951
5º	Córdoba	0,862	3.308.876
6º	Neuquén	0,855	551.266
7º	Mendoza	0,852	1.738.929
8º	Río Negro	0,851	638.645
9º	Chubut	0,848	509.108
10º	Santa Fe	0,846	3.194.537
11º	Tucumán	0,843	1.448.188
12º	Entre Ríos	0,839	1.235.994
13º	Buenos Aires	0,838	15.625.084
14º	Catamarca	0,836	367.828
15º	La Rioja	0,834	333.642
16º	Salta	0,832	1.214.441
17º	Jujuy	0,829	673.307
18º	Corrientes	0,828	992.595
19º	San Luis	0,828	432.310
20º	San Juan	0,825	681.055
21º	Misiones	0,817	1.101.593
22º	Chaco	0,807	1.055.259
23º	Santiago del Estero	0,807	874.006
24º	Formosa	0,806	530.162
	Argentina	0,841	40.117.096
	DISPERSIÓN	0,021729356	

Fuente: PNUD 2011.

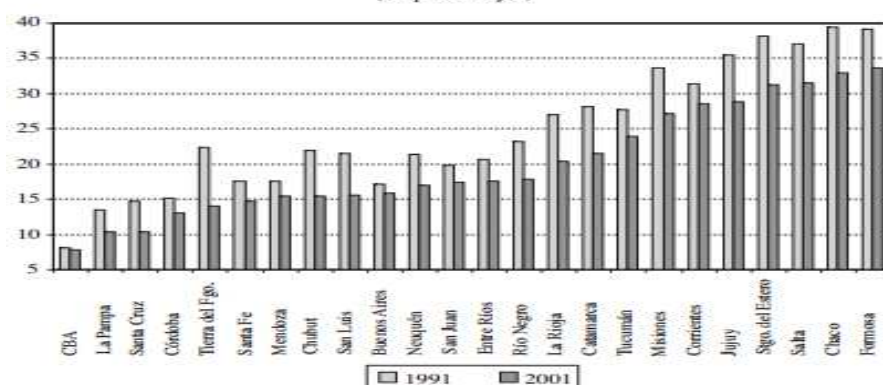
En el gráfico I.12 podemos agrupar las provincias de la siguiente manera: 10 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires superan el nivel promedio del total del país (0,841). Entre ellas se encuentran CABA con 0,889, las patagónicas, con los siguientes valores: Tierra del Fuego con 0,88, Santa Cruz con 0,873, Neuquén con 0,855, Río Negro con 0,851, Chubut con 0,848. Las provincias centrales: La Pampa con 0,864, Córdoba con 0,862, Mendoza con 0,852 y Santa Fe con 0,846, y entre las provincias del Norte solo Tucumán con 0,848. Trece provincias presentan valores

inferiores al índice nacional: entre ellas, las mayorías de las provincias del norte a excepción de Tucumán. No obstante, todas las provincias argentinas se encuentran entre los grupos humanos con altos valores de desarrollo humano (superior a 0,800, según criterio de Naciones Unidas sobre la población mundial).⁶⁶

De lo manifestado observamos que las provincias del norte son las de situación menos favorable. Y si bien Tucumán (IDH 0,843) se encuentra entre las provincias con índice superior al promedio nacional, su valor apenas supera esta media (0,841) con un magro desapego de Entre Ríos de 0,839 que se considera por debajo de la media. Observamos que esta reducida ventaja de Tucumán no implica mejores productos vinculados a la cultura de la legalidad. Desde otra perspectiva, como vemos en el cuadro siguiente I.13, Tucumán se encuentra entre las 8 provincias con mayores NBI. Este cuadro es más preocupante que el anterior porque expresa las condiciones de pobreza y necesidades de la población.

Cuadro I.13.

PORCENTAJE DE PERSONAS CON NBI POR PROVINCIA, 1991 Y 2001⁷
(en porcentajes)



Fuente: Informe de la Secretaría de Política Económica
Ministerio de Economía y Producción 2005.

⁶⁶ Desde mediados del siglo XX, la intervención del Estado en la vida social brindó a los trabajadores y población más desfavorecida en general, protección frente a las crisis recurrentes y las transformaciones de la economía. Los sectores sociales desprotegidos disponían de una red de contención social como miembros activos de la sociedad a través de la cobertura de salud, educación gratuita y de calidad, defensa gremial de sus derechos laborales, etc. Sin embargo hacia mediados de los 1970's estas políticas habían comenzado a perder eficacia como efecto de las crisis económicas. Hacia los 1990's las políticas de reforma del Estado, transfirieron sus funciones y responsabilidades a las provincias, de manera tal que bajo la responsabilidad del Estado nacional que con mayor poder económico garantizaba la integración social y la prestación de servicios, quedó delegada a la eficacia de provincias sin experiencia en la administración, con escasos recursos, y con sistemas institucionales carentes de eficacia, que favorecen la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo de sus funcionarios. Por un lado esta situación asociada a la administración deficiente de los recursos fiscales en la Nación perfilada desde 2007 orientada a subsidios y planes sociales con criterios populistas, y por otro lado el falseamiento de los índices sociales, tales como ingreso *per cápita* (INDEC) y mortalidad infantil (Ministerio de Salud de la Nación) en algunas provincias, especialmente en Tucumán ha conformado un contexto socio-económico que no obstante mostrar mejoras en las estadísticas nacionales de desarrollo humano, su veracidad ha sido agudamente cuestionada.

B) El empleo público

En la sociedad tucumana es difícil advertir rasgos estamentales tan nítidos, como nos refiere Tasso (1991) sobre las sociedades catamarqueñas y santiagueñas. Por el contrario, es de advertir una mayor movilidad social de sectores menos favorecidos. Con relación al empleo público y su factor de dominación, tampoco se advierte como en la sociedad catamarqueña una incidencia definida del empleo público en la PEA. En el trabajo de Osatinsky (2011) se advierte que “Catamarca tenía un 56% y 53% de los empleados en el sector público en los años 1991 y 2001 respectivamente, mientras que en Tucumán dichos valores fueron 34% y 35% respectivamente (Datos de: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991; Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001) (Osantinsky, 2011: nota 35).⁶⁷

Cuadro I.14.

Tabla 2. Empleados estatales. Catamarca y Tucumán. 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Catamarca	22.998	23.033	24.033	24.212
Tucumán	46.437	46.561	46.965	47.426

Fuente: Catamarca: Anuario Estadístico 2001-2002 de la Provincia de Catamarca; Tucumán: Anuario Estadístico 2004-2005 de la Provincia de Tucumán.

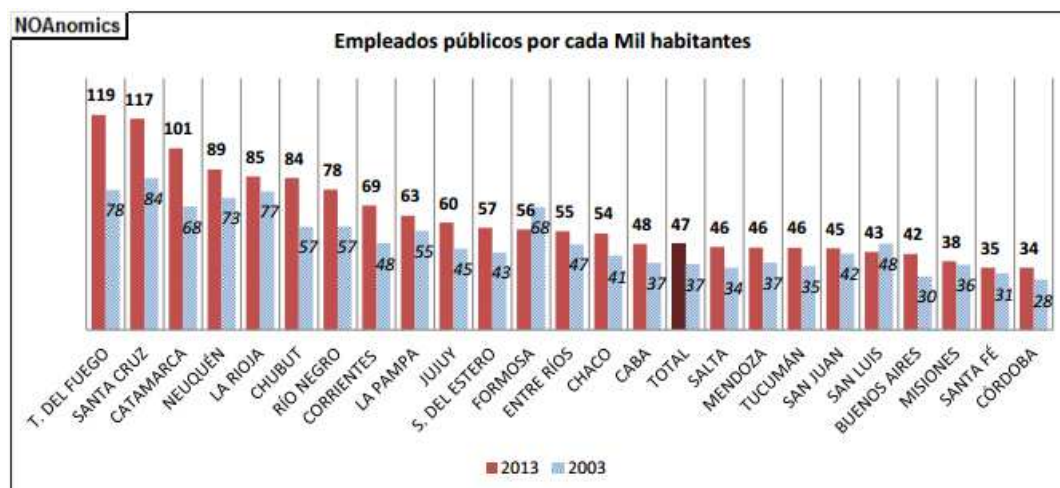
Sin embargo, la dinámica del período analizada es llamativa. Según un estudio de Bour y Susmel (2010) de FIEL, en 2003 la planta de personal permanente era de 43.486, en 2009 llegó a los 60.483, según datos del presupuesto oficial, sin incluir al personal temporario, es decir el aumento en 8 años de gestión alcanzó el 39%, y según el informe elaborado por NOAnomics (2014),⁶⁸ entre 2003 y 2013 el empleo público pasó de 3,5/mil de la población al 4,6/mil lo que indicaría que:

(...) mientras entre 2003 a 2008 la creación de empleo privado (nacional) más que duplicaba la del público provincial (9,7% versus 4,1%), la situación se revierte para el ciclo comprendido entre 2008 y 2013 y la tasa de crecimiento promedio anual del empleo estatal pasa a duplicar a la del privado: 3,1% contra 1,6%. Es esta tendencia de los últimos cinco años de más ritmo en la creación de empleo público que privado la que intensifica las tensiones salariales actuales que enfrentan las administraciones provinciales, a la vez que deja en evidencia que dicha trayectoria es insostenible en el mediano plazo. En este último lustro la creación de empleo público fue encabezada por Chaco con un 7,6% promedio anual, siguiendo Tucumán y Chubut con tasas del 6% y La Pampa, San Luis y Jujuy con promedio anuales en torno al 4% (NOAnomics, 2104:4).

⁶⁷ Cf. <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/xijornadas/sesiones/S15/s15osatinsky.pdf> [consulta: 05/05/2015].

⁶⁸ Cf. http://www.cac.com.ar/data/documentos/49_epp_noa.pdf [consulta 05/06/2015].

Cuadro I.15: Empleados públicos cada 1.000 habitantes



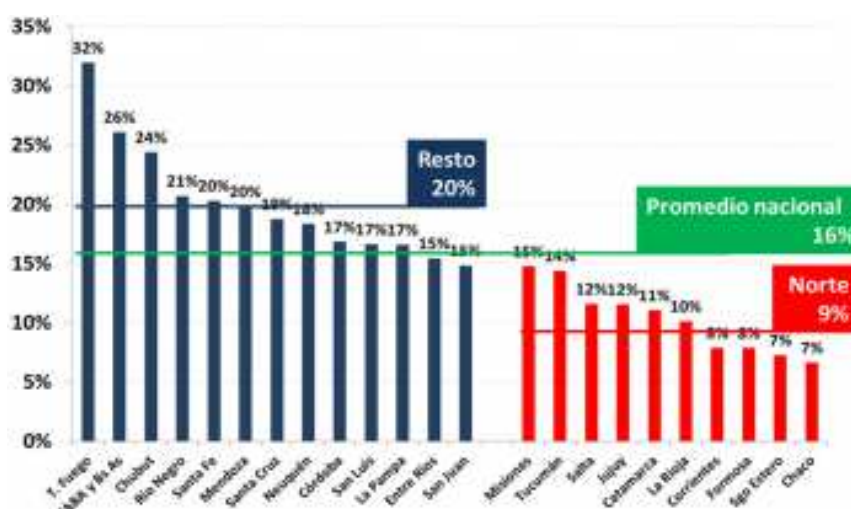
Hacia el año 2006 se verifica una expansión del empleo público que implica que hacia 2013, 5 familias de cada 100, vivían del Estado provincial en 2009. Hacia el año 2014 sobre un total de 272.000 asalariados tucumanos, sólo 127.000 estarían en el empleo formal, es decir el 46,8% formarían parte de la informalidad (en negro). De este total de asalariados formales, el gobierno denuncia en la Ley de Presupuesto de 2014, 71.312 agentes permanentes, sin contar las municipalidades. Este número no contempla los agentes contratados, cuyo número crece de manera importante. El desempleo en el área San Miguel de Tucumán-Tafí Viejo, es del orden de 19.000 personas, según datos del INDEC, lo que implica que el total de empleados públicos representan el 56,6 % del trabajo formal en la provincia.⁶⁹ En términos comparativos a nivel sub-nacional se observa que tanto Tucumán como el resto de las provincias del Norte, son las provincias donde el empleo de baja densidad (empleo que depende del Estado) tiene mayor reproducción. Un informe de IDESA⁷⁰ concluye que hacia el año 2015:

- El 16% de la población en edad de trabajar de todo el país declara tener un empleo asalariado registrado en una empresa privada.
- En las provincias del Norte argentino este indicador se reduce a 9%.
- En el resto del país el indicador sube al 20%.
- En Tucumán, el 14%.

⁶⁹ Cf. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/579974/economia/sombras-acechan-al-mercado-laboral-tucumano.html> [Consulta: 10/06/2015].

⁷⁰ Instituto para el Desarrollo Social Argentino. Cf. < <http://www.idesa.org/QueEsIDESA> > [consulta: 01/09/2010].

Cuadro I.16: Porcentaje de asalariados registrados privados sobre población en edad de trabajar



Fuente: IDESA sobre datos EAHU 2014 – INDEC

El informe concluye que si bien las condiciones nacionales presentan insuficiencia de empleos asalariados de calidad (1 de cada 6 personas es empleado en empresas privadas), en el Norte del país las condiciones se agudizan, al punto que menos de 1 de cada 10 personas en edad de trabajar puede acceder a un empleo privado formal.⁷¹

a) La informalización laboral como matriz clientelar

El aumento del empleo informal es una de las características más significativas del mercado laboral argentino desde el retorno de la democracia. Los crecientes niveles de desempleo, derivados de las reformas estructurales de los 1990s (Altimir y Beccaria, 1999), erosionaron las estructuras de protección social vigentes desde los 1930s-1940s. Así, el acceso a los servicios de salud, seguros de desempleo y pensiones del Estado, que usualmente eran un apoyo temporario hasta la consecución de un trabajo formal, que implicaba entre otras cosas formar parte de una sociedad organizada: el sindicato, pasaron a ser una constante de la población laboral. Privados de contratos formales y protección gremial, un número creciente de trabajadores en las áreas metropolitanas más desarrolladas quedó expuesto a los riesgos de la informalidad. Al igual que ocurrió en otros países de América Latina, la segmentación laboral y exposición a nuevos riesgos sociales provocaron cambios en las políticas de cobertura nominalmente universal

⁷¹ Si bien somos escépticos en la consideración de los datos duros del informe, en tanto son provistos por el INDEC (organismo reconocido por la provisión de datos de dudosa legitimidad), el valor relativo de los mismos mantiene su valor inferencial.

dirigidos primero a programas de alivio de la pobreza y, más recientemente, a través de las transferencias monetarias condicionadas por diversos planes.

“Estos cambios en los mercados de trabajo aumentaron el atractivo y la eficacia de las redes clientelares. Los trabajadores informales por lo general ganan salarios más bajos y tienden a valorar con mayor énfasis las ‘contraprestaciones’ que circulan en estas redes” (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Sin protección sindical es difícil para los trabajadores hacer valer los derechos sociales o evitar la arbitrariedad en la prestación de servicios sociales. Las estructuras del Estado se encargan de extender la asistencia social fuera del sector formal de la economía. La mayoría de estas estructuras, tienen dependencias en los gobiernos provinciales o municipales y allí tienen el contacto personal y frecuente, necesario para establecer y supervisar los intercambios clientelares. Asimismo tienen autonomía para decidir quién recibe la ayuda y quién no.

Por lo tanto, la informalidad laboral establece el escenario no sólo para el clientelismo que cualquier partido político puede practicar de forma productiva, sino para establecer un juego donde los operadores tradicionales controlan tanto los servicios esenciales como los pequeños favores y, en el que el bienestar, necesidad de muchos, es dominado por pocos. A título de ejemplo, en la Legislatura tucumana, uno de los rubros que cobran sus legisladores es justamente “gastos sociales”.

Los estudios, tanto cualitativos como cuantitativos, han observado usos clientelares de los programas sociales a nivel provincial. Lodola (2005), Weitz-Shapiro (2006) y Giraudy (2007) analizar la distribución de los programas de empleo de emergencia (tales como Planes Trabajar) dentro de las provincias. Brusco, Nazareno y Stokes (2006) encuentran evidencia en la incidencia electoral: en años electorales hay un claro sesgo partidista en la distribución de los programas en las provincias, así como a través de los municipios dentro de las provincias. Calvo y Murillo (2004) muestran que estas prácticas electorales de hecho ayudan a los operadores tradicionales a ganar elecciones.

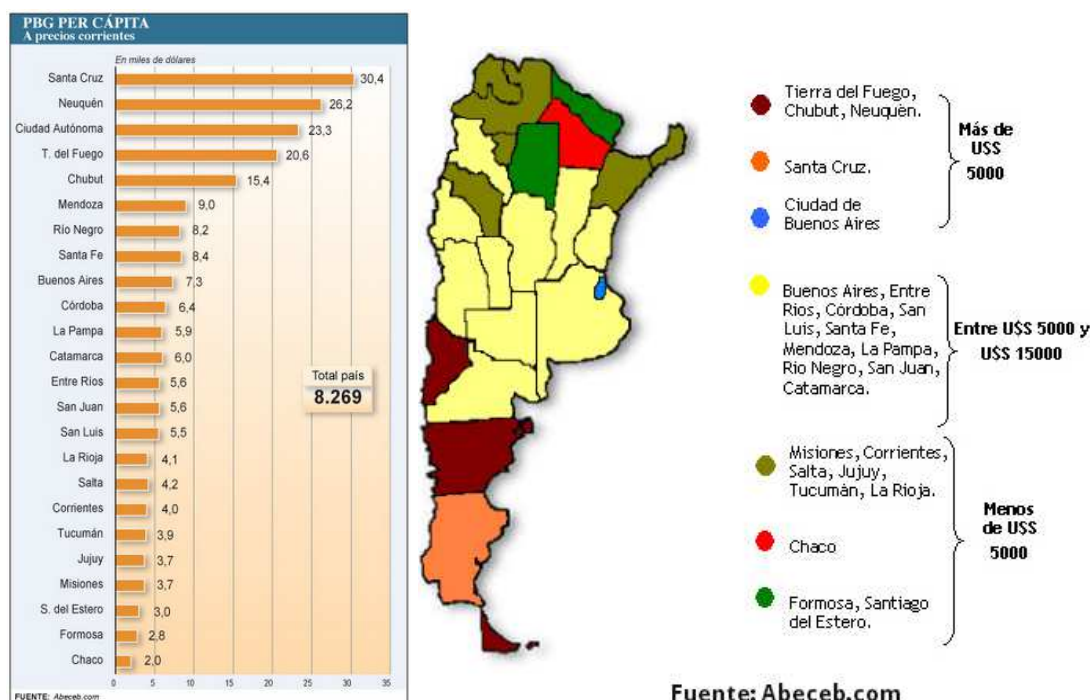
La descentralización administrativa ha convertido a los gobernadores, en actores cruciales en el juego de la asistencia social. En combinación con las reformas institucionales oportunas, esta ventaja neutraliza desafíos competitivos y ayuda a construir las mayorías considerables que mantienen a las legislaturas y poderes judiciales bajo control y alineados con el proyecto de poder que mantiene a los gobernadores por tiempo considerable. El manejo de los recursos fiscales por parte del gobierno federal sobre su distribución en provincias, incide directamente en el sistema

de gobierno provincial. Una “buena relación” con el gobierno federal no es sólo una promesa de continuidad, sino, un claro ejemplo de su influencia (Ardanaz *et al*, 2012).

C) Densidad económica de la población

En esta categoría nos interesa conocer el ingreso que perciben los miembros de la sociedad a través de su trabajo y la capacidad para disponer de ahorros que favorezcan la inversión y la adquisición de bienes. Con relación al primero, analizaremos el ingreso *per cápita*; con relación a la capacidad de tenencia de bienes, analizaremos el informe del Censo 2010 (INDEC).

Cuadro I.17: Ingreso *per cápita* en dólares por provincia

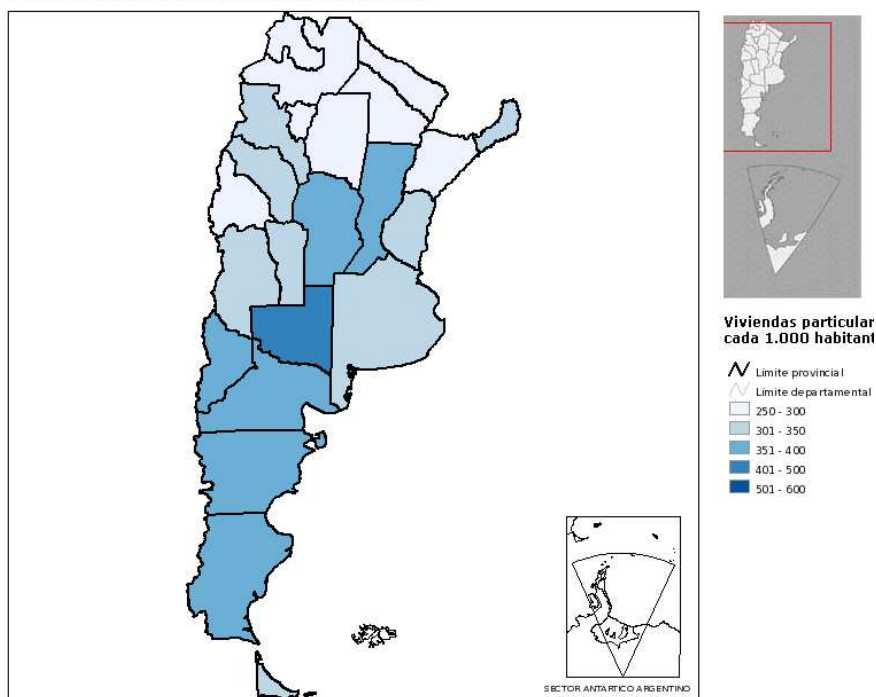


Fuente: Abeceb.com sobre datos del INDEC

Los gráficos del cuadro I.17 muestran las debilidades de las provincias norteñas en la consideración del ingreso de rentas. Para conocer la capacidad económica de la sociedad para ser titular de bienes acudimos al Censo 2010.

El gráfico siguiente (cuadro I.18), nos demuestra la baja capacidad adquisitiva de los habitantes norteños para la adquisición de inmuebles para vivienda.

Cuadro I.18: Viviendas particulares por cada 1000 hab. (año 2010).
República Argentina por provincia.
Viviendas particulares cada 1.000 habitantes. Año 2010



Fuente: Censo nacional 2010, INDEC

El cuadro I.18 nos demuestra que las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Tucumán pertenecen al grupo de menores viviendas particulares: entre 250 y 300 viviendas cada 1.000 habitantes.

3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En el análisis de la Cultura de la Legalidad podemos comprender la incongruencia entre resultados de figuras destacadas de la cultura, y los malos hábitos de convivencia expresados en los *proxies*. Esto se explica por la propia incompatibilidad de estas dimensiones. Es decir, nada obsta a que personas de prestigio destaquen, aún en ambientes de inobservancia legal, involución política y regresividad social, y por otra parte, por la gran disparidad o volatilidad del muestreo.

Podemos concluir que la población tucumana es de manera preponderante, poco apta a los hábitos de asimilación de normas de comportamiento y aceptación a la legalidad. Y por otra parte, posee una minoría de excepcionales figuras que destacan en sus ámbitos de actuación. Sin embargo, en un entorno de prevalente incumplimiento legal, por más brillante que sea la actuación de unos pocos personajes, no contradice al desapego normativo generalizado, que se convierte en sistémico. Esta inobservancia

normativa mayoritaria, podría indicarse como la causa de origen cultural que ejerce una débil demanda de legalidad y *estado de derecho*. Las condiciones sociales de alta vulnerabilidad generan el ambiente propicio para que la población más débil sea presa de prácticas clientelares y manipulación partidaria que traducen lealtades electorales.

Cuadro I.19: Sumario de variables de contexto socioeconómico⁷²

Entorno socioeconómico	1990 – 2003	2003 - 2015
IDH superior a la media	+	+
menos del 36% de la PEA afectada al empleo público	+	-
Densidad económica poblacional superior al promedio	-	-

Fuente: Elaboración propia

¿Cómo interactúan estas variables? Sostenemos que la baja demanda de legalidad se funda en la baja capacidad económica de los ciudadanos. Allí donde los habitantes no son propietarios de bienes que proteger, demuestran una baja intensidad de demanda de instituciones que garanticen sus derechos, tanto económicos como derechos en general. En la provincia no se ha consolidado una fuerte presencia de clase media (como sí manifiestan las provincias del Centro) dispuesta a defender el producto de su trabajo. Por el contrario, dada la generalizada necesidad de asistencia estatal, el electorado mayoritario prefiere la continuidad del partido político que le asegura su subsistencia a través del asistencialismo estatal, naturalizando una manifiesta relación de dominación.

A su vez la baja densidad económica encontraría fundamento en razones de tradición cultural. Por un lado se observa una pujante minoría de origen inmigrante que produce bienes en cantidades significativas para su entorno y por otro, una importante mayoría desinteresada en la acumulación e idiosincrasia de “progreso”. La pujante minoría al no encontrar un número crítico de integrantes para ejercer presión en la negociación institucional, ve debilitada su demanda de legalidad y procede a “pactar” con los funcionarios del gobierno de manera informal (v.gr. Tucumán tiene la mayor presión fiscal del país y desincentiva la inversión productiva, sin embargo los empresarios al carecer de fuerza de reclamo en el ámbito formal, recurren a la vía alternativa -sobornos y arreglos particulares-⁷³).

⁷² Esta dimensión ésta constituida por 3 componentes. Clasificaremos en entorno favorable si se observan 3 de los componentes, medio si se observan 2 y baja si observamos 1 de los componentes establecidos. Cf. Anexo metodológico.

⁷³ En calidad de observador participante, mi aporte personal: El gobernador Alperovich es un empresario que abarca gran parte de las actividades productivas. En su calidad de propietario de edificios de rentas,

contrata la locación de sus departamentos, declarando la mitad de su valor en el contrato, con el objeto de disminuir la carga tributaria que él mismo ha propiciado.

CAPÍTULO II

CONTEXTO POLÍTICO

La forma cómo se constituyen los ejes de poder, son fundamentales para el análisis del cambio institucional. En este capítulo vamos a explorar cómo el sistema político tucumano se ha configurado generando mayorías habilitantes que otorgaron un poder ilimitado al gobernador José Alperovich. Mayorías que le permitieron modelar las instituciones tucumanas y los organismos de control. Asimismo vamos a analizar cómo este sistema, que a su vez forma parte de otros sistemas más amplios, como el que define los términos de intercambio de los recursos federales, influyen en la conformación de estilos de liderazgos característicos.

La perspectiva moderna sobre desarrollo autosustentable y calidad de la democracia atribuye especial importancia a las condiciones subyacentes de aspectos sociales, institucionales y de partidos políticos (Rodden, 2004; Stepan, 2004 y Rodden 2006b). En general los autores han comenzado a advertir que la forma en que esas interacciones se desarrollan y el modo en que el federalismo impacta de manera crucial en la configuración de los incentivos políticos, especialmente la de los políticos profesionales.⁷⁴ Como resultado de estos estudios, se ha abordado con mayor interés el análisis de la estructura de incentivos políticos, el sistema de partidos, la organización legislativa y las reglas electorales. A los efectos de especificar tales incentivos la literatura se ha focalizado en determinar sus factores en 3 grandes temas: las instituciones de representación, los partidos políticos y la estructura de intercambio de recursos fiscales (Rodden, 2006a y Wibbels, 2006).

En el punto 1, observaremos los términos de intercambio entre la Nación y las provincias a través del régimen de coparticipación federal y los hábitos de liderazgo derivados. En el punto 2 analizaremos el entorno político internacional, nacional y provincial. Damos especial importancia al desequilibrio de poder generado por la aparición de mayorías inéditas tanto en el poder judicial como en el poder legislativo.

⁷⁴ La clave para advertir la eficiencia a través de la descentralización está en “advertir los incentivos de los gobiernos locales” (Careaga & Weingast, 2003: 403). “En el retorno al tratamiento de la cuestión clásica del federalismo, el desafío central para los políticos locales es establecer cómo la estructura de oportunidades política está inclinada a coleccionar bienes para servir mejor a sus electores, mientras minimizan incentivos y oportunidades para enfrentar el conjunto de problemas comunes que amenazan la provisión de recursos federales (Rodden, 2006a: 361).

En las conclusiones del capítulo, ponderamos las dimensiones analizadas en el Capítulo I, *cultura de la legalidad, condiciones sociales y económicas*; y las analizadas en este capítulo, *contexto político*, para establecer el ambiente histórico sobre el cual se producen los cambios institucionales.

1. CONDICIONES SOCIO-POLÍTICAS Y LIDERAZGOS DERIVADOS DEL INTERCAMBIO DE LOS RECURSOS FEDERALES

En Argentina, una importante cantidad de provincias presentan peculiaridades en sus hábitos de convivencia y de organización social, que distan mucho a los ideales de alternancia, pluralismo, equilibrio de poder y, en definitiva, de una democracia de calidad. Muchas de ellas están dominadas por gobernadores que ejercen verdaderos autoritarismos provinciales, en sistema de clasificación híbrida. Dentro de la literatura que encuentra la lógica subyacente de este fenómeno en causas políticas y económicas, lo explican por la distribución de los recursos fiscales, la descentralización política garantizada por el federalismo, y la capacidad o carisma de los líderes locales para construir su espacio de poder y legitimidad de modos múltiples, formales y no formales.

A) Causas del fenómeno

El análisis de las causas propuestas en la literatura para explicar las relaciones de poder entre Nación y provincias, así como las manifestaciones socio-culturales consecuentes, revisten particular importancia para el objeto de nuestro estudio, en tanto explica, la emergencia de “institutos jurídico-políticos” formales y no formales propios que resultan necesarios para comprender nuestra tesis.

Esta literatura explica estos regímenes mediante el análisis de factores endógenos y exógenos vinculados a la relación que se establece con el gobierno nacional. Estos factores políticos, económicos y culturales son analizados por una vasta cantidad de estudios de anclaje empírico que demuestra que el diseño de la estructura fiscal y la estructura política federal son factores decisivos. Estos datos pretenden superar la visión clásica que adjudica al “caudillismo histórico latinoamericano” la prevalencia de prácticas sociales ancestrales. Desde nuestra perspectiva no descartamos la explicación que busca sus raíces en cuestiones económicas y políticas, pero consideramos que, las

costumbres atávicas por un lado y los elementos políticos y económicos -que a continuación detallaremos- por otro lado, se refuerzan entre sí en una dinámica endógena para dar lugar a un ambiente socioeconómico-político-cultural propio.

a) Factores económicos

Cobran especial importancia en esta dimensión el criterio de distribución de las transferencias fiscales a las provincias, el grado de dependencia fiscal respecto del Estado Nacional derivado a su vez de las diferencias de recursos productivos regionales y finalmente de las relaciones rentísticas de algunas provincias. Es necesario tener en cuenta que las diferencias en las variables institucionales tienen lugar en un contexto caracterizado también por enormes desigualdades regionales en la distribución de las dotaciones económicas y en el desempeño de los indicadores sociales.

Argentina se caracteriza por importantes diferencias en el tamaño, nivel de desarrollo y la distribución de recursos económicos entre sus provincias. El informe del PNUD del año 2002⁷⁵ destaca que tan solo cinco provincias argentinas (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) concentran el 80% del Producto Bruto Geográfico. Las diferencias en las tasas de mortalidad infantil provincial refleja la dimensión social de estas desigualdades. En un país donde el promedio nacional de la tasa de mortalidad infantil es de 1,14 %, la tasa de mortalidad infantil en Corrientes es de 1,97 %, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires es 0,62 %.

El objetivo del federalismo es atenuar estas diferencias y promover un desarrollo equilibrado fundado en la solidaridad. Sin embargo se puede observar que el sistema implementado por la Ley de Coparticipación Federal no beneficia a las provincias más necesitadas, sino a provincias con menor densidad poblacional.⁷⁶ De acuerdo con este sistema de coparticipación, el gobierno central recauda los impuestos y los reasigna a las provincias través de una compleja combinación de mecanismos automáticos “formales”,⁷⁷ así como “discrecionales”,⁷⁸ mientras las autoridades provinciales

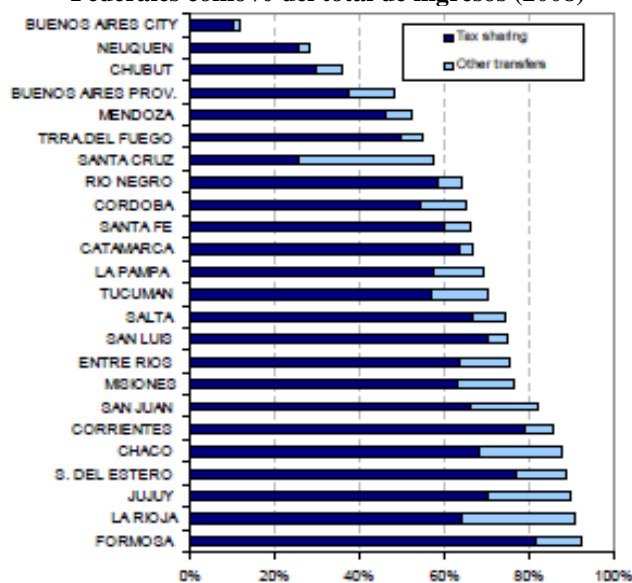
⁷⁵ PNUD. Aporte para el Desarrollo Humano de la Argentina. La competitividad de las provincias, 2002.

⁷⁶ Por ej. Santa Cruz (\$ 4.000 anuales per cápita) recibe 7 veces más dinero que la provincia de Buenos Aires (\$ 745 anuales per cápita), aún cuando la cantidad de pobres es menor.

⁷⁷ En 1988, durante la presidencia de Alfonsín, se sancionó la ley 23.548 de Coparticipación Federal que distribuyó primariamente los recursos impositivos coparticipables, adjudicando el 44% a la Nación y el 56% a las provincias, debiéndose asegurar para las provincias, como mínimo, el 34% del total anual de la recaudación. La reforma constitucional federal de 1994 disponía que antes de que finalizara 1996 una

establecen sus presupuestos, administran sus fondos y transfieren sus ingresos a los municipios de acuerdo con sus propias prioridades. Los gobiernos provinciales gastan alrededor del 50 por ciento del gasto público nacional consolidado y cobran sólo el 20% de sus ingresos consolidados (Braun y Ardanaz, 2008). En algunas provincias escasamente pobladas, las transferencias federales de coparticipación constituyen el 80% de los ingresos provinciales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012).

Cuadro II.1: Desequilibrio fiscal: Transferencias Federales como % del total de ingresos (2008)



Fuente: Secretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias (apud Ardanaz et al, 2012).

Como definen estos autores: “*Los políticos provinciales disfrutaban de una gran porción de los beneficios políticos del gasto, no obstante, sólo contribuyen con una pequeña fracción del costo político de la tributación*”.

Teniendo en cuenta la estructura descentralizada del gobierno federal y la autonomía provincial para prestar servicios públicos y para instrumentar políticas, el sistema de transferencias intergubernamentales no sólo ha conspirado con su perfil expansivo, sino

nueva ley de coparticipación federal con nuevos principios de distribución debía ser implementada. Los gobiernos que sucedieron no cumplieron esta disposición. Hoy el gobierno federal se queda con más del 74% de la recaudación y las provincias solo reciben el 26% restante. En 1993, debido al Pacto Federal para el Crecimiento y la Producción, las provincias cedieron el 15% de su coparticipación federal para sostener el sistema previsional ANSES recientemente privatizado. A pesar de la eliminación del sistema de jubilación privada AFJP en 2008, ese 15% nunca se devolvió a las provincias. Solo para Tucumán ese 15% representa más de 3.000 millones de pesos anuales (aproximadamente 300 millones de dólares).

⁷⁸ Los instrumentos usados a tal efecto son los proyectos de obra pública con recursos federales decididos por el Ministerio de Planificación Social y los llamados ATN (adelantos del Tesoro Nacional), mediante los cuales el Poder Ejecutivo Nacional decide de manera discrecional a quien se los otorga. Habiendo provincias beneficiadas y otras perjudicadas. Cfr. <<http://www.parlamentario.com/noticia-68747.html>>

también conspira contra la cooperación intergubernamental tanto vertical como interprovincial (Mark, Saiegh, Spiller y Tommasi; 2002 y Fenwick, 2010). Debido a estas condiciones el principal objetivo de las provincias para asegurar recursos provenientes de la Nación, consiste en proveer votos para facilitar la aprobación de leyes en el Congreso de la Nación que le faculden la gobernabilidad al ejecutivo nacional. Pero el gobierno central no puede garantizar el uso y destino de los recursos por parte de las autoridades provinciales.

La tensión generada alrededor de la distribución de recursos a provincias es utilizada por los presidentes para construir poder y gobernabilidad, lo que explica que la discrecionalidad en la distribución de fondos nacionales no se funde en criterios geográficos ni sociales⁷⁹ (Ardanaz et al, 2012: 27). Esto en la práctica demuestra que los gobernadores aliados se ven beneficiados hasta un 60% más que los no aliados.⁸⁰ Para las provincias pobres esta vía de financiación (la provisión de votos) se ha constituido en la principal herramienta para la consecución de recursos. Estas condiciones han generado en las provincias ejecutivos necesariamente fuertes, que en muchos casos, siguiendo la lógica del aporte de votos en el Congreso y ante la necesidad de dar respuestas a su electorado, se han volcado abiertamente a desarrollar su vocación hegemónica en sus propias provincias, subsumiendo a las legislaturas y a las judicaturas provinciales. En tal sentido Gervasoni (2011) ha argumentado:

Por un lado, algunas provincias argentinas son auténticos estados rentísticos: recaudan escasos impuestos propios pero reciben grandes sumas del gobierno federal, muy superiores a las que obtendrían aun si hicieran un gran esfuerzo recaudatorio propio (Gervasoni, 2011).

La consecuencia de este desfase provoca que las provincias destinen un altísimo porcentaje de su coparticipación en gasto público sin fomentar las actividades productivas. Este sistema se ha constituido en una valiosa herramienta para el entramado de actividades clientelares a través del “empleo público” o planes sociales, en el entorno de economías poco competitivas, gran desocupación, y alto grado de necesidades sociales.

⁷⁹ En Estados Unidos cuando un presidente reparte entre los estados gobernados por aliados y los que no son aliados con una oscilación de cuatro puntos, se considera una brecha demasiado grande y se investiga; en India, esta brecha es de 16 puntos; en Brasil, 20 puntos. En Argentina hoy, la diferencia entre lo que se les da a los gobernadores aliados y a los que no lo son es de 60 puntos (entrevista a Lucas González, diario La Voz del interior, Córdoba 2012) .

⁸⁰ *Santa Cruz, la provincia más favorecida en la era kirchnerista, así como La Rioja en la era Menemista.*

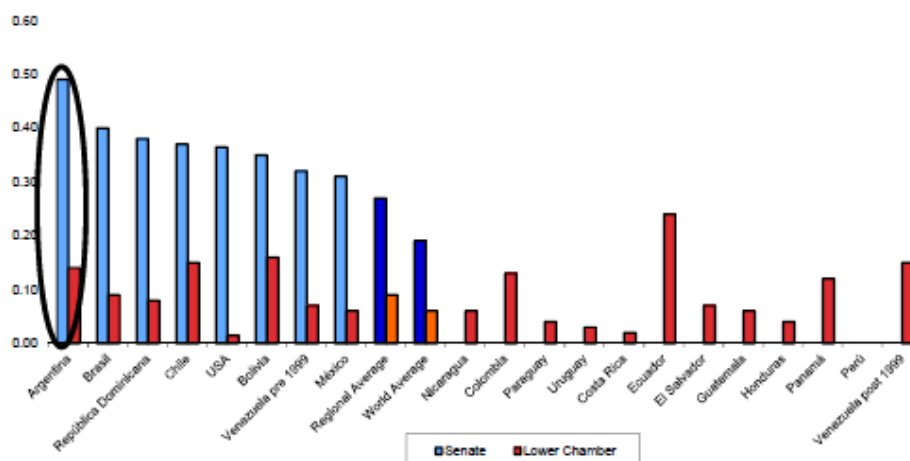
La relación de dominación que se establece en provincias donde la mayoría de la población económicamente activa depende del empleo público, se explica por el temor a perder su fuente de ingresos si un opositor llegara a ocupar su cargo. Peor situación aún se verifica en las provincias puramente rentísticas (Santa Cruz, Neuquén, La Rioja y San Luis).⁸¹ Así en La Rioja (el 93% de sus ingresos provienen del Estado Nacional), el 75% de los habitantes dependen directamente del Estado Provincial, quien asegurando la provisión de recursos al empleo público, asegura la fidelidad del voto local.

b) Factores políticos

Argentina tiene graves problemas de sobrerrepresentación, o a la inversa, de subrepresentación, como consecuencia de su arquitectura institucional y de los pactos fundantes (Gervasoni, 2011). Esta característica tiene consecuencia en la consolidación de poder provincial. El presidente Perón reformó la Constitución en 1949 y se estableció un mínimo de 2 diputados por provincias. En el año 1972 se amplió a 3 y en 1983 a 5, mientras el máximo se estableció en 70. Estas condiciones dieron como resultado que provincias como La Rioja, Tierra del Fuego, San Luis y Santa Cruz con menos del 1% de la población nacional posean 5 diputados cada una, mientras que Buenos Aires con casi el 35% de la población nacional, posea 70 diputados nacionales. Esto genera una distorsión que favorece en 3 a 1 a las provincias escasamente pobladas. Así ocurre también en el Senado de la Nación (aunque respondiendo a otros argumentos), se eligen 3 senadores cada una en igualdad de condiciones. Esta situación da como resultado que el Poder Legislativo nacional está en manos de las 19 provincias menos pobladas del país, donde viven el 30% de los argentinos. Estas 19 provincias controlan el 83% del Senado y el 52% de Diputados (ver Cuadro II.2.)

⁸¹ Si bien las provincias de La Rioja y San Luis no gozan de la renta petrolera, se las considera rentísticas, en tanto gozan de los beneficios de la implementación del Plan de Promoción Industrial, que les asegura gran cantidad de recursos financieros y la radicación de industrias.

Cuadro II.2: Sobrerrepresentación parlamentaria en América
Legislative Overrepresentation in the Americas



Fuente: Samuels and Snyder (2001, apud Ardanaz et al, 2012).

El Cuadro II.2 manifiesta la sobrerrepresentación del Senado en color azul, y Diputados en color rojo. Se observa que Argentina es el país con peor representación en el conjunto de países analizados. En este contexto de poder, a los presidentes argentinos les resulta poco costoso obtener el apoyo de las provincias “chicas” al momento de aprobar leyes nacionales. Estos intercambios fiscales por apoyo del legislativo se han verificado en la reforma constitucional de 1994, la ley de convertibilidad, ley de privatizaciones de empresas públicas, etc. En tal sentido, las provincias menos pobladas se convierten en actores poderosos de importancia decisiva y con fuerte poder de negociación, sin la legítima representación de necesidades sociales.

Carlos Gervasoni adjudica a esta causa la razón que explica que 3 de los últimos 4 presidentes provengan de estas provincias: Menem de La Rioja, Rodríguez Saá de San Luis y Kirchner de Santa Cruz. La situación provoca como efecto secundario que aún en el caso de que los candidatos provinciales obtengan un 10% de los votos a nivel nacional, le proporcionará a nivel provincial un poder de negociación importante para consolidar su poder local. Esto asimismo explica porqué candidatos de provincias chicas se presentan a disputar la presidencia de la Nación, sabiendo de antemano un resultado perdedor. Estas prácticas van estableciendo un juego cerrado de carácter radial entre las provincias y la Nación, que de esta manera contribuye a la persistencia y reproducción del sistema que convalida los regímenes provinciales “cerrados”.

Otras formas de dominación territorial se muestran en algunos estudios que revelan consistentemente como los gobernadores ejercen el juego cerrado a través de la

manipulación de las normas provinciales que definen calendarios electorales (Oliveros y Scherlis, 2010), así como los procedimientos de selección de candidatos y los umbrales electorales, aumentan el poder político de los gobernadores en sus distritos medido contra el gobierno nacional y los protegen de la interferencia de las autoridades federales (Ardanaz *et al*, 2012; Fenwick, 2010; y Braun y Ardanaz, 2008).

Estos juegos cerrados son menos democráticos que en el plano nacional pero son un rol de dominación importante y de convivencia necesaria con beneficios definidos para ambas partes. Por ello el nivel de democracia en los regímenes provinciales no es de interés del gobierno federal quien deja estas cuestiones a la resolución de los propios regímenes (“puertas adentro”). El uso del remedio constitucional de la “intervención federal” es poco frecuente, salvo el caso de que ella propicie un cambio de elite política afín a sus intereses, casos de escándalos de importancia mediática, o crisis sociales agudas. Pero no constituyen causa suficiente para el uso de esta medida que los gobiernos sean autoritarios o violen de manera solapada derechos humanos.⁸²

De estas consideraciones se desprende que los gobernadores de provincia se han convertido en poderosos actores de la escena nacional, y de una poderosa ascendencia en sus enclaves. Desde el proceso de descentralización, que les otorgó la capacidad de administrar los recursos financieros y humanos sobre los servicios descentralizados, hasta la administración de planes sociales, “contratos de trabajo” y empleo público. Además de ello, controlan el voto de las delegaciones provinciales en el Congreso, las máquinas electorales en sus distritos (y sus efectos electorales), y las burocracias que interactúan con las autoridades nacionales en la aplicación de la política pública (Ardanaz *et al*, 2012). Esta dinámica de negociaciones para proveer base electoral, diputados y senadores nacionales y apoyo parlamentario al ejecutivo nacional, y de esa manera acceder a un mejor reparto de bienes fiscales, exige la implementación de prácticas clientelares y manipulación de los mecanismos legales, para satisfacer la demanda de su electorado y poder perpetuarse en el poder. Donde una vez habilitada la reelección el sistema se refuerza y reproduce una y otra vez. La secuencia de este mecanismo explica porqué sobreviven políticamente “los peores” (Ardanaz *et al*, 2012).

⁸² En el caso de Catamarca, en oportunidad del caso María Soledad Morales y en Santiago del Estero por el caso del Doble Crimen de la Dársena, las familias gobernantes fueron desplazadas, pero en el caso de Tucumán no sólo no se reemplazó al gobernador Alperovich, sino que se lo empoderó con recursos fiscales extras (obras públicas nacionales y ATN) para el desarrollo de políticas públicas propias.

B) Hábitos y costumbres de poder derivadas

El comportamiento tolerante y conspicuo del gobierno Nacional en el juego cerrado con los gobernadores de provincias, así como la tensión de poder que consolida gobernadores poderosos, genera hábitos de comportamientos propios cuyas características la literatura destaca en los términos que describimos a continuación:

Jacqueline Behrend (2011) utiliza el concepto de “familias” para explicar las alianzas que sostienen a los líderes en el poder con estrategias tendientes a la hegemonía. Estas “familias” logran perpetuarse en el poder por décadas, así en San Luis, Rodríguez Saá; en Santiago del Estero, Juárez; en Formosa, Insfrán; en Corrientes, Colombi; en Catamarca, fueron Saadi y Castillo; en La Rioja, Menem, Maza y Beder Herrera; en Santa Cruz, Kirchner y en Neuquén, Sapag. Gervasoni (2011) destaca:

(...) o las autoridades de estos distritos gobiernan mejor que sus contrapartes en los Estados Unidos (donde entre 1983 y 2010 hubo rotación electoral en 49 de los 50 estados), o hay en algunas provincias de la Argentina restricciones a la competencia democrática que hacen prácticamente imposible desalojar electoralmente a un partido del poder (Gervasoni, 2011).

En la era democrática, 8 provincias fueron gobernadas por el mismo partido durante siete períodos consecutivos (28 años ininterrumpidos, desde 1983 a 2011), mientras que 4 experimentaron un solo período de alternancia. En 3 de ellas sí hubo rotación, pero a partir de intervenciones federales al ejecutivo (Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero).

Los medios de comunicación muestran una tendencia definida a la hegemonía en manos de la familia dominante, no obstante ello, existe la posibilidad de informarse a través de diarios o canales de radio y televisión nacionales. También, ocasionalmente, se producen protestas contra el oficialismo. Así en Misiones el obispo Joaquín Piña lideró una coalición en 2006 para evitar la reforma constitucional provincial que hubiera habilitado la reelección indefinida. Esta protesta tuvo efecto en Corrientes, eliminando los intentos reeleccionistas del gobernador y a través del presidente argentino Néstor Kirchner, se desactivó los proyectos de reelección de Eduardo Fellner en Jujuy, Felipe Solá en Buenos Aires y José Alperovich en Tucumán, no obstante lo cual este último consiguió permanecer en 3 períodos de gobierno. También se verificaron marchas de protestas sociales muy definidas como las “marchas del silencio” en Catamarca (caso María Soledad Morales), en Santiago del Estero (caso Doble Crimen de la Dársena) y en Tucumán (caso Paulina Lebbos).

Lo que se manifiesta como dato sorprendente y complejiza el análisis, es el hecho de que es el voto popular el que convalida estas situaciones. Sin embargo hemos visto cómo el uso de prácticas clientelares, la administración del empleo público en el Estado y el manejo discrecional de planes sociales, generan lealtades que explican los resultados electorales eligiendo y reeligiendo a sus gobernantes con porcentajes a veces asombrosos, otorgándoles una legitimidad popular incuestionable (como sucedió en los comicios de gobernadores en 2011 en Chaco, donde Capitanich fue reelecto con el 75%, Maurice Closs en Misiones, reelecto con el 69%, José Alperovich en Tucumán reelecto por segunda vez con el 70% (3° período), y Beder Herrera en Catamarca con el 67%).

Estos datos que legitiman a los titulares del poder, por otra parte, ocultan rasgos de dominio limitantes de la democracia. Se generan juegos políticos cerrados que impiden el acceso de otras “familias políticas” al poder. Se constata la presencia de partidos políticos opositores debilitados, de escasos recursos, con identidad indefinida, de los cuales muchos de sus dirigentes “pactan” su voluntad política con el oficialismo, con el reaseguro de su estabilidad en los cargos. La cooptación de opositores o rebeldes tiene consecuencias institucionales de gravedad, se verifica finalmente el conocido apotegma de que “el que gana se lleva todo”: *“La condición es la lealtad al gobernador. Los miembros de la red familiar pueden pertenecer a distintos partidos políticos y estar en el grupo de poder, la oposición o diferentes facciones”* (Behrend, 2011).

C) Las relaciones clientelares

Javier Auyero ha expresado en trabajos etnográficos las relaciones sociales desarrolladas en las prácticas clientelares del peronismo:

Las relaciones clientelares son vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia. Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad. Siendo altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan sobre el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentales (políticos o económicos) y “sociables” o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad). Las relaciones clientelares también se caracterizan por tener a individuos como protagonistas en oposición a grupos corporativos organizados.

Finalmente, las relaciones clientelares no son completamente contractuales ni legales -en realidad son normalmente ilegales-, sino que están basadas en entendimientos y mecanismos más informales aun cuando comporten altos niveles de compromiso y obligación.

Las relaciones clientelares constituyen una esfera de sumisión, un conjunto de lazos de dominación -en oposición a una esfera de reconocimiento mutuo, de igualdad y cooperación- que no se reconocen como tales debido a la existencia del intercambio. Como indiqué más arriba, estas relaciones son vistas como la exacta oposición de la “sociabilidad” descrita por Simmel: *“la más pura, más transparente, más comprometedor forma de interacción”* -ésta se da entre iguales-. Entonces, las relaciones clientelares coinciden con el patrón básico que define

a las relaciones de dominación; un sujeto de acción, el otro objeto de ella; uno siempre arriba, otro siempre abajo; uno que es quien hace, otro que es "a quien le hace". Al mismo tiempo, la relación "broker-cliente puede ser vista y -siguiendo a Goffman- como una "relación social anclada". Las relaciones sociales complejas son relaciones que dependen de una tercera parte para su continuación (aquí refiriéndose al patrón político, representado por un político en particular o por una estructura estatal). Los incentivos materiales necesarios para el desarrollo de la relación entre el mediador y el cliente vienen del "afuera" y son producto de un balance de poder específico entre el mediador y el patrón político exterior. Este balance de poder depende, entre otras cosas, de la capacidad del mediador de formar su propio grupo de seguidores.

La relación social clientelar es una relación de dominación, compleja y anclada. Con este último término me refiero a que este tipo de relaciones se distingue del resto en que: a) implican un reconocimiento recíproco entre los actores, b) presuponen la construcción de un marco (frame) de conocimiento mutuo que organiza la experiencia de los actores. Las relaciones entre el mediador y el cliente implican un lazo por medio del cual los agentes se reconocen de manera personalizada".

Clientes y mediadores resuelven sus problemas, pero en el proceso aprenden una relación de subordinación, aprenden límites, cosas a decir y a no decir, a hacer y no hacer; desarrollan también una explicación pública para sus acciones y otra historia secreta -o "no dicha"- acerca de las razones que tienen para sus acciones (Auyero, 1996:50).⁸³

Las relaciones de dominación que ejercen los líderes populistas, solo pueden funcionar en entornos de pobreza, que a su vez este sistema reproduce. Como destacan Diamint y Tedesco para Latinoamérica:

La permanencia de prácticas políticas corruptas y autoritarias es evidente. La cultura política no es una lista de ambigüedades. Son estas formas cotidianas que abren las puertas para los cargos y el poder. Esta cultura está impregnada de matices arbitrarios y, hasta ahora, parece heredarse de generación en generación. Los jóvenes con vocaciones políticas terminan sucumbiendo a las reglas existentes con el fin de poder acceder a los cargos, incluso aquellos que manifiestan la ilusión de poder cambiar el sistema y la realidad.

En la mayoría de los países de la región, los recursos del Estado para enfrentar las desigualdades y la exclusión ha estado históricamente relacionada al populismo y al clientelismo, creando una relación de dependencia entre la sociedad y el Estado. En los escenarios de pobreza, el populismo es parte de las reglas políticas que permite la permanencia en el poder. Los sectores excluidos –política, económica y socialmente– recurren a los líderes populistas que, aún cuando en el largo plazo no resuelven las desigualdades estructurales, redistribuyen riqueza y dádivas en el aquí y ahora. La pobreza y la lucha cotidiana por la supervivencia los empuja a vivir en el presente. En ese contexto, la lucha por la permanencia en el poder se libra en el corto plazo. Esto explica en parte la continuidad de las prácticas populistas. En escenarios de pobreza y desigualdad, el populismo es parte de las reglas políticas que muchos jóvenes dirigentes tienden a aceptar con el fin de alcanzar el poder o permanecer en sus cargos (Diamint y Tedesco, 2011).

⁸³ En igual sentido Tasso, Alberto, y Rouquié Alain.

2. CONTEXTO POLÍTICO

Sostenemos que hay un vínculo directo entre las condiciones en que se desarrolla la política nacional y la provincial. Pero aún más, consideramos fundamental el análisis del contexto internacional de los 1990s y 2000s.

A) El contexto internacional

Durante los 1990s, el recambio entre los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem coincidió con el fin de la guerra fría y el surgimiento de los Estados Unidos como poder predominante. Menem se encontró frente a un mundo caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos y la globalización económica. En medio de una crisis económica y contexto hiperinflacionario, estrechó lazos con Estados Unidos para conseguir beneficios. Esta alineación estratégica influyó y dirigió la política exterior de Argentina durante la década de los 1990s. El presidente colaboró con Estados Unidos y se sometió virtualmente a sus pedidos, esencialmente eliminando cualquier conflicto posible entre los 2 países. Con respecto a la política económica, el gobierno adoptó los lineamientos del Consenso de Washington y siguió el documento atentamente para privatizar, desregular y abrir los mercados. Además de eso, promulgó la Ley de Convertibilidad promoviendo la vinculación entre los dos países a través de sus monedas.⁸⁴ La Ley de reforma del Estado fue sin dudas la más polémica, en tanto fue la herramienta que habilitó la privatización de empresas públicas obsoletas, la reorganización administrativa del Estado, descentralizando la educación y la salud, y transfiriendo la administración de los recursos humanos a las provincias.

Las reformas introducidas por el menemismo a instancia de Cavallo tuvieron efectos definitivos no solo en la administración de los recursos fiscales, sino en la implementación de institutos jurídicos cruciales, tales como la ley de Reforma del Estado, La ley de convertibilidad de la moneda, las privatizaciones de empresas públicas deficitarias, la modificación de la ley orgánica del Banco Central de la República Argentina para fortalecer su independencia, la Ley de fideicomiso, Ley de Inversiones extranjeras, Ley de Entidades Financieras (elementos nodales de la relación

⁸⁴ Cf.: < <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num11art6.php> > [consulta: 26/02/2015].

con el mundo), el impulso a la creación de los consejos de la magistratura, etc. Además de ello, como vimos, las consecuencias sociales vinculadas a la transferencia de servicios públicos a las provincias, tuvo efecto definitivo en el modo de relacionamiento entre los gobernadores y los habitantes de las provincias.

Las necesidades de adecuación de la estructura institucional argentina estaban vinculadas a la inserción del país al mercado internacional de crédito, donde los organismos multilaterales (OMCs): FMI, BID, Banco Mundial, Club de París; exigían y perfilaban un comportamiento de modernización, en la más estricta ortodoxia de política económica. Esta exigencia actuó como dimensión “controlante”, un *accountability diagonal* del comportamiento institucional en la Nación y su reflejo en las provincias. Este conjunto de modificaciones fueron determinantes para encauzar al sistema institucional argentino global, hacia una dirección muy definida en los 1990s. El efecto resultante en la elaboración de las políticas públicas locales fue minuciosamente estudiado por Martín Lardone (2006) para la provincia de Córdoba, quien nos habla de un proceso complejo que no puede ser entendido sólo en términos de gestión; introduce la variable política en los ejemplos que elige para ilustrar las negociaciones intra-provinciales. Y nos muestra el modo en que una determinada constelación de actores y fuerzas políticas puede bloquear o habilitar un programa de reforma, así como el escaso margen de maniobra que la provincia posee.

Sin embargo la llegada de Néstor Kirchner en 2004, marca un punto de inflexión en la política internacional, que tendrá finalmente efectos en la política provincial. María Cecilia Miguez comenta:

America Latina vivió un proceso relativamente inusitado durante la primera década del siglo, que definió un nuevo mapa político, económico y diplomático. La diversificación de las relaciones internacionales y la reorientación de las alianzas estratégicas en algunos países del Cono Sur operaron como plataforma para políticas con un mayor margen de autonomía y para el distanciamiento de los Estados Unidos. Es conocido en tal sentido, el rol activo de Argentina en la tendencia regional que alumbró a la UNASUR y la CELAC. La coincidencia entre líderes políticos fue un factor de peso que marcaría el período. Porque hay que destacar que los elementos estructurales, como tales, son condición necesaria, pero no suficiente para explicar las transformaciones recientes. Es decir que que, más allá de los cambios en el escenario internacional, la política se definió en el plan interno, que es donde se juegan realmente las disputas de intereses, incluso las de los intereses foráneos, a través de sus voceros (Miguez, Cecilia. 2015. “Un lugar en el nuevo mundo”. Le Monde Diplomatique, Ed. 191, Mayo 2015: 4)

La relación con los países centrales del bloque “occidental” –post guerra fría, fue manifiestamente negado, y toda implicancia simbólica con el sistema, fue burlada y estigmatizada bajo denominaciones tales como “la corpo”, el “capitalismo salvaje”, los

“organismos de dominación internacional”, “fondos buitres”, “los de siempre”, “los que quieren que nos vaya mal”, etc. En el ámbito regional fue perdiendo relevancia la presencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común de Sudamérica (MERCOSUR), en detrimento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por otra parte, el avance de China en América Latina pone freno a la pretensión históricamente hegemónica de Estados Unidos. Esta embestida simbólica fue acompañada por la retirada del FMI, negando la auditoría de las cuentas públicas y sufriendo una fuerte sanción mediática con amenazas de expulsión. Se hicieron esfuerzos enormes por pagar saldos de deudas con el Club de París, FMI, y *holdouts* (acreedores post-default), sin embargo se colonizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para evitar rendir cuentas sobre datos fundamentales de inflación, pobreza (esta última se dejó de emitir hacia 2014), y situación poblacional en general.

Se consolidaron acuerdos estratégicos con China sobre proyectos de infraestructura energética, cooperación espacial, minería comunicaciones, ferrocarriles y finanzas. Se establecieron coincidencias en foros internacionales como el G77+China y en Naciones Unidas. También se avanzó en trato diplomático con la Federación Rusa, donde se anudaron acuerdos estratégicos sobre cuestiones energéticas, la construcción de una central nuclear de uranio enriquecido y una planta de aguas blandas. También se reforzaron relaciones con potencias como Irán, Venezuela, Siria, Emiratos Árabes. Se alejó al país de cualquier posibilidad de trato con los OMCs internacionales y con potencias del primer mundo. Es decir, se orientó la mirada hacia los países en desarrollo y se formalizaron acuerdos con potencias de sospechosa democraticidad.

B) El contexto nacional desde 2004 a 2015

Néstor Kirchner gana la presidencia de la Nación en 2004 en un clima enrarecido de plena crisis económica y con un escaso porcentaje de votos a favor (cerca al 25%). En los primeros años, (2004-2007) llevó adelante posiciones decididas: en materia política dio prioridad a los derechos humanos y recuperación de la memoria como política de Estado. Consolidó una Corte Suprema de Justicia de la Nación prestigiosa e independiente. En materia de economía dio prioridad al mercado interno, relegando el arreglo con acreedores extranjeros posterior al *default*, ordenó las cuentas públicas. El desarrollo de la producción industrial, especialmente de autopartes y la industria

automotriz, floreció en un creciente intercambio con su socio del MERCOSUR, Brasil. El auge comercial se explica por la devaluación de la moneda de 2002, la capacidad industrial ociosa, en gran parte desarrollada en la era menemista y la limitación a las ganancias generadas por los servicios públicos privatizados en los 1990s. Los primeros 5 años las variables macroeconómicas crecieron a una tasa del 8% anual perfilando un modelo económico de definido sesgo agroexportador, con ciertos rasgos industrialistas, pero sin embargo, con un fuerte acento de regresividad social. Como ejemplo citamos el área textil donde el surgimiento de las actividades informales desplazó a las pocas industrias y comercios subsistentes.⁸⁵ La economía informal traducida en mercados ilegales (v.gr. *La Salada* en Buenos Aires) y en el norte del país permeada por el contrabando de mercaderías de Bolivia y Paraguay (que ya hacia mediados de los 1990s se perfilaba incipiente), atomizó los emprendimientos productivos formales, en un entorno de liberalidad que favoreció el ingreso masivo de extranjeros indocumentados, compitiendo en plano de desigualdad con la industria y el comercio establecido, y provocando la des-informalización del empleo, el sistema tributario y las pautas ortodoxas del comercio.

La sobre-utilización del espacio sub-urbano con fuerte presencia de inmigrantes latinos, generó un sistema de intercambios informal y multiplicó la delictividad asociada al consumo de estupefacientes de baja calidad y precio. También los delitos de “impacto social”, hurtos, asalto con armas, robo gravado, entraderas, salideras, golpizas y ataques en motocicletas (motochorros), pueden ser adjudicados a la saturación del espacio vital en la proliferación de villas de emergencia y asentamientos precarios.⁸⁶ La informalización del empleo del sector comercial fue en parte compensada con la introducción del empleo a destajo, especialmente de la juventud que accedía por primera vez a trabajar en puestos precarios o de medio tiempo, pero que en las estadísticas figuraba como empleo genuino, empleo público y planes sociales.

El boom de la soja a nivel nacional y el aumento de los precios de la producción local produjeron acumulación de rentas privadas que fue derivada principalmente a la

⁸⁵ Cfr.: < http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150212_negocio_ropa_usada_men> [consulta: 14/02/2015].

⁸⁶ Hacia fines de su mandato, la situación empeoraba rapidamente. En 2013 se presentaron 723.138 denuncias penales, un 5% más que el año anterior. Los homicidios dolosos crecieron un 8% y los robos a mano armada, un 21 por ciento. El Conurbano concentra cerca del 70% de las causas iniciadas en las fiscalías. Cfr. Infobae 24/04/2014: <http://www.infobae.com/2014/04/24/1559402-hay-82-delitos-hora-la-provincia-buenos-aires> [consulta: 04/04/2015].

fuerte inversión y desarrollo de técnicas de agricultura altamente desarrolladas, favoreciendo el crecimiento de la industria vinculada al sector. Los excedentes se aplicaron a la construcción de edificios para rentas. Los nuevos actores enriquecidos de la agroindustria obtenían de esta manera un medio genuino de invertir su producido: renta locativa.⁸⁷ Esto motorizó la industria de la construcción y las actividades vinculadas, pero a diferencia de los 1990s, el capital quedaba en manos de capitalistas, no de los residentes, donde la brecha entre capitalistas y asalariados se agrandaba.⁸⁸

El esquema de cultivo preponderante de soja, principal fuente de divisas para el gobierno nacional y el sostenimiento de gastos sociales, propicia de manera colateral la destrucción de los cultivos regionales, expulsión de pequeños campesinados, migración de población rural a los centros urbanos para engrosar los cordones de asentamientos habitacionales precarios –villas de emergencia-, concentración de la tierra en manos de pocas empresas de capitales golondrinas –*pools de siembra*-,⁸⁹ daño al ecosistema, a la biodiversidad y la fertilidad del suelo.

La informalización del pequeño comercio y la pequeña industria, el contrabando masivo de mercaderías, y la competencia desleal de grandes bolsones de trabajadores de países limítrofes determinaron que los altos niveles macroeconómicos no sean correlativos a los indicadores sociales: 45% de los trabajadores informales o no registrados (Ardanaz *et al*, 2012). Desempleo 10%, subempleo 12% y el 32% de la población por debajo de la línea de pobreza.⁹⁰

Hacia el tercer año de gobierno, la administración mostró señales de cambio de rumbo respecto de los objetivos iniciales. El ministro de economía Roberto Lavagna, artífice del proceso de recuperación y responsable de la negociación con los acreedores externo, es expulsado del gabinete por negarse a las prácticas populistas que el gobierno se proponía implementar; el presidente del Banco Central, Martín Redrado, también es expulsado con aviesas intenciones de modificar la carta orgánica del mismo y así disponer con libertad de las cuantiosas reservas que el sector sojero le proveía; el

⁸⁷ Este sentido del desarrollo de la construcción se contrapone con el auge de la construcción de los 1990's donde los compradores de los departamentos para vivienda eran principalmente propietarios.

⁸⁸ Cfr. < <http://www.lanacion.com.ar/1559425-se-aleja-el-sueno-de-la-clase-media-la-casa-y-el-auto-cada-vez-mas-caros>> [consulta: 31/05/2015].

⁸⁹ Alrededor de 6900 familias y empresas-familias son propietarias del 50 % de los terrenos cultivados en Argentina (CECOPAL, 2008).

⁹⁰ Cf. Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. < http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/INDIGENCIA_Y_POBREZA_INFORME_PRENSA_abril_2014.pdf> [consulta: 25/05/2015].

ANSES (la caja administradora de los fondos jubilatorios) es colonizado para usufructuar su capital; se mantienen y se expanden (contrariamente al objetivo inicial de disminuirlas en forma paulatina) en la Nación y en las provincias las políticas fundadas en subsidios y programas sociales de fuerte contenido clientelar; entre otras.

En esta nueva impronta de fuerte vocación de poder, Kirchner decide invertir a su esposa Cristina Fernández como sucesora presidencial, entre otros signos que ponen de manifiesto un estilo de liderazgo radicalmente diferenciado de los proclamados postulados originales de su gobierno.

En el período siguiente, con Cristina Fernández, esposa de Néstor, comienza el ocaso del “kirchnerismo” progresista que torna rumbo orientado al populismo. El gobierno adopta una serie de medidas cortoplacistas, sin dudar en anular mecanismos básicos de la economía (cepo cambiario), sobre-emisión monetaria, desmesurado déficit fiscal, compuesto principalmente de “gasto corriente”, creciente inflación del orden del 42% en 2014, cercenamiento de la libertad para comprar divisas extranjeras por parte de los particulares, prohibición de girar dividendos de las empresas extranjeras, trabas para la importación (cepo aduanero), trabas para la inversiones personales en bancos, adulteración de los datos del INDEC (organismo oficial que, colonizado ilegalmente por adeptos al gobierno, falsean las estadísticas nacionales, ocultando los índices de inflación, de pobreza, de crecimiento, etc.).

Hacia fines de su segundo mandato, y tras la muerte de su marido, el clima social ha sido absorbido por escándalos de corrupción inéditos en la historia nacional: procesamiento del vicepresidente de la Nación; procesamiento de su socio comercial Lázaro Báez; el descubrimiento (merced a los medios periodísticos) de una compleja infraestructura internacional montada para la comisión de delitos de corrupción, lavado de dinero, fuga y ocultamiento de bienes provenientes de la corrupción; intentos de colonizar el poder judicial de la Nación a través de la ley de “democratización de la Justicia”; sanción de ley de medios para liquidar al monopolio mediático *Clarín* (devenido en enemigo del kirchnerismo); modificación de la ley de organización del Ministerio Público Fiscal para colonizar los funcionarios encargados de investigar la corrupción;⁹¹ modificación del código civil eliminando la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, etc.

⁹¹ El secretario general de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN), Julio Piumato, comparó el proyecto de reforma del Código Procesal Penal con la policía secreta de la Alemania nazi.

Lo que se observa en estos 12 años de kirchnerismo es una metamorfosis que deriva desde las buenas intenciones y buenos resultados de los primeros 2 años de gobierno hasta la decadencia moral de sus dirigentes, con rasgos de avidez y ambición inéditas en el escenario nacional, falseamiento de datos, aprietes a empresarios, cooptación de periodistas y artistas, persecución a jueces y fiscales,⁹² ataques frecuentes al sistema de división de poderes, y la inexplicable muerte de un fiscal de la Nación cuando investigaba a la propia presidente por convenios ilegales con países cuestionados tales como la Venezuela de Chávez y Maduro y la Irán de Mahmud Ahmadineyad . En materia social, clientelismo mediante, se fue consolidando un modelo que según comenta la ONG alemana TDH en la publicación de su capítulo regional:

(...) restringió brutalmente las formas más universales de ciudadanía, vinculadas a los derechos sociales, el empleo y la igualdad de oportunidades, y la redujo a una idea patrimonialista y privatizadora, ligada pura y exclusivamente a la integración al mercado y la inclusión a través del consumo (CECOPAL, 2008).

C) El contexto provincial.

Desde 1983 hasta 2003, Tucumán había experimentado una democracia cuya participación partidaria, según se desprende del cuadro II.6 de este capítulo (expresión matemática de la participación de partidos políticos en la provincia), puede ser considerada aceptable, oscilando entre 2,19 y 4,44 partidos con posibilidades efectivas de competencia. La composición legislativa, analizada desde la vigencia de la constitución de 1990 y la renormalización institucional post-intervención federal de 1991-, muestra también un equilibrio de partidos donde si bien el PJ a través de diferentes denominaciones formales y alianzas mantenía una presencia en la Legislatura del orden del 50% (ver Cuadro II.7 de este capítulo), también se advierte en la composición de este período la presencia de un partido político fuerte (Fuerza Republicana), que ejercía un rol de auditor y de *stopper* a eventuales intentos hegemónicos. La Corte Suprema de Justicia muestra un satisfactorio equilibrio con el

"Están transformando el Ministerio Público Fiscal en una verdadera Gestapo para perseguir a los opositores y garantizar la impunidad de los propios y los amigos" "...se llena la boca con la ley de ingreso democrático al Poder Judicial, pero desde que está vigente designó a 250 personas sin pasar por concurso. Y con esta ley se crearán otros 1.500 puestos para desembarcar con su grupo de tareas. Es un verdadero aquelarre", (Clarín, 11/11/2014).

⁹² Juan Octavio Gauna, miembro del jurado de enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal que enjuició al fiscal Campagnoli por investigar las cuentas en Suiza del kirchnerismo declaró: "es un mensaje negro a los fiscales y una agresión al Poder Judicial", (La Nación, 13/12/2013).

partido del gobernador (por la composición de sus integrantes), donde en el período 1996-2000 fue favorable sólo en un 20% al gobernador, y desde 2000-2003, del 80% (ver Cuadro II.4. de este capítulo).

En materia de alternancia partidaria, el PJ ha dominado la escena con Fernando Riera desde 1983 y seguidamente José Domato. Luego vendrá la Intervención Federal de Aráoz y su normalización posterior. Entre 1991-2003, el gobierno en los 3 períodos fue alternativo: PJ-FR-PJ, con un nivel de rotación satisfactorio. El equilibrio de poder fue en general satisfactorio, y se observó la presencia de partidos de oposición que limitaron el poder.

***a) Desde 2003 hasta la actualidad: Vamos por todo*⁹³**

“La fórmula de concentración del poder que Néstor Kirchner exportó de Santa Cruz a todo el país, se refleja –y no en dosis homeopáticas– en lo que ocurre en la provincia” (Ricardo Kirschbaum en prólogo al Libro El Zar Tucumano de Balinotti y Sbrocco, 2011: 8).

En el año 2003 José Alperovich gana las elecciones a gobernador en la provincia de Tucumán. El perfil de situación en el ámbito nacional tuvo impacto directo en las provincias, atento a las necesidades vitales en la transferencia de fondos nacionales, y a una especie de *viralización* que ejerce como “relato” o como “mensaje”, la *praxis* presidencial, se puede apreciar una transferencia de valores, creencias, prioridades y comportamientos que “bajan” como decálogo de instrucción hacia el resto de los ciudadanos (especialmente a los funcionarios locales). Los gobernadores sienten necesidad de congraciarse con el estilo presidencial y manifiestan reflejos empáticos hacia su figura. Este mensaje delimita los alcances de comportamiento, habilita los ámbitos de penetración y establece códigos informales sobre lo que *está bien* y lo que *está mal*, lo que se debe hacer y lo que no, hasta donde es posible estresar la ley y cuales son los límites tolerables por el presidente (el ciudadano común piensa si “los de arriba roban...”). Robert Klitgaard cita en su libro “Controlling Corruption” un significativo párrafo del Huai-nan Tzu, escrito en China 122 años antes de Cristo:

La intachable integridad del jefe es citada a menudo como una precondition clave para la limpieza de una organización (o de una nación) corrupta”,...el poder de alcanzar el éxito o el fracaso reside en el gobernante. Si la guía es firme, el árbol crecerá recto. Del mismo modo, si el

⁹³ Expresión de un rapto de euforia de Beatriz Rojés de Alperovich después de las elecciones internas del Partido Justicialista tucumano de 2007: “Después de este triunfo, vamos por todo”.

gobernante es honesto y probo, los funcionarios de su gobierno serán honrados y los pícaros deberán ocultarse. Pero si el gobernante no es probo, los malvados harán su voluntad y los puros quedarán aislados (Huai-nan Tzu, *apud* Klitgaard, 1988).

En definitiva el “estilo presidencial” impregna el estilo actitudinal y el comportamiento del resto de la sociedad (esta asimilación actitudinal tendría especialmente incidencia entre funcionarios y legisladores de los niveles de Estado inferiores).

Hacia los primeros años de su gobierno, José Alperovich había cimentado un espacio de poder incuestionable en el ámbito provincial. Beneficiado por el estado de bienestar que se había consolidado en el orden nacional, como resultado de la combinación de los precios de los *commodities* en el mercado internacional y la política de subsidios, la provincia productora de azúcar, citrus, soja y arándanos, disfrutaba con beneplácito de las rentas extraordinarias provenientes de su producción agroexportadora a precios récords.⁹⁴ El mercado internacional y la suba extraordinaria de los precios de los *commodities* habían favorecido a todas las regiones productoras. El bienestar de la agricultura se manifestaba en el boom de la construcción experimentado en la provincia, edificios nuevos y en gran cantidad, se multiplicaban en calles tranquilas que rápidamente modificaron su fisonomía.

El estilo de gestión de Alperovich se orientó en principio a la construcción de grandes complejos habitacionales, a la reparación y pavimentación de calles, al alumbrado público, y a la inauguración diaria de monumentos, obras menores y exposición pública. La administración de recursos se mostró ordenada, en tanto por primera vez en la historia democrática, los sueldos se pagaban al día, y tampoco se manifiestan retrasos en el pago a proveedores.

Alineado desde un primer momento con el gobierno nacional, había establecido un régimen de administración financiera unificado en su poder, mientras que paralelamente había implementado un sistema de dominio clientelar artesanalmente construido con las modernas formas de relacionamiento social que incluía técnicas de liderazgo, adoctrinamiento y cooptación ideológica, predominante en las provincias peronistas, ahora devenidas en kirchneristas. Había conseguido modificar la Constitución provincial que rige desde el 7 de Junio de 2006, introduciendo institutos jurídicos propios que buscan la injerencia política permanente en las cuestiones parlamentarias y

⁹⁴ El precio de la soja por tonelada en el año 2000 era de usd 200, hacia 2008 era de usd 600.

judiciales, y había finalmente desterrado la imposibilidad de reelección, consagrada en la anterior Constitución de 1990, obteniendo a través de un oscuro procedimiento permanecer en el poder hasta la fecha de este informe (3 períodos).

El resultado de elección de constituyentes de 2006 le había otorgado al partido gobernante una abrumadora mayoría del 70%, lo que pone en evidencia el apoyo popular hacia la figura del gobernador. La alineación incondicional con el gobierno nacional, era un juego cerrado que le proporcionara beneficios a todos, al gobierno nacional que le garantizaba una base de reelección extraordinaria, a los peronistas tucumanos, que buscaban diseñar una Constitución a su medida, y a Alperovich, que hacía realidad a sus aspiraciones de proyección nacional. En las elecciones de diputados nacionales de 2005, la lista oficial estaba encabezada por su esposa Beatriz Rojkés, lo que significaba un plebiscito a la gestión provincial. Había alcanzado el 64% de los votos, ninguna fuerza de la oposición logró el 10% de los sufragios.

En los comicios, la lista oficialista arrasó y se quedó con las 4 bancas en disputa. Esa misma noche Alperovich llamó por teléfono a Néstor Kirchner. Exultante le dijo: “Néstor, te mando 4 diputados y la caída de Fuerza Republicana”, que había conseguido un magro 6,85 % de votos (Balinotti y Sbrocco, 2011: 55).

Las elecciones a gobernador de 2007 fueron la convalidación del apoyo popular al gobernador. El resultado: aplastante. Obtuvo la reelección con el récord histórico del 78% del electorado. La relación Alperovich – Kirchner resultaba óptima a los intereses de ambos. En un clima de competencia entre gobernadores de provincias sumisas, para ganar la mirada y eventualmente una candidatura a la presidencia de la Nación en la sucesión presidencial, Alperovich era uno de los favoritos, y cumplía con todas las exigencias que desde la Nación se le requerían. No había ninguna necesidad ni capacidad financiera de hacer lo contrario.⁹⁵ No resultaba necesario, la simbiosis era perfecta.

Kirchner premió al gobernador tucumano en varias oportunidades: designó al vicegobernador de Tucumán Juan Luis Manzur como Ministro de Salud de la Nación en 2009; el primer trimestre de 2010 la provincia recibió 272 millones de pesos del Ministerio de Planificación Federal, casi 4 veces más que Córdoba (73 millones) y

⁹⁵ Hubiera sido un desastre para la provincia y para las aspiraciones personales del gobernador, el ejemplo: Córdoba de Schiaretti 2008 y De La Sota en la actualidad con una deuda acumulada por parte de la Nación de 2.900 millones de pesos. Cfr. <<http://www.lanacion.com.ar/1746795-de-la-sota-volvio-a-la-corte-para-reclamar-al-gobierno-nacional-fondos-adeudados-a-cordoba>> [consulta: 01/12/2014].

Santa Fe (63 millones); su esposa Beatriz Rojkés de Alperovich, había accedido al Senado de la Nación en 2011 y fue designada presidente provisional del cuerpo (tercera al orden de sucesión presidencial). Después de acompañar a la presidenta Cristina Fernández a Francia para reunirse con el presidente Sarkozy, Rojkés fue designada vicepresidente tercero del Consejo Nacional Justicialista, detrás de Néstor Kirchner, Daniel Scioli y Hugo Moyano.

En el discurso ante la legislatura en el inicio de sesiones ordinarias de 2011, Alperovich expresó que en 2003 la pobreza alcanzaba en la provincia al 64,6%, la indigencia al 32,35% y el trabajo informal al 60%. Hacia 2010 los indicadores se redujeron: pobreza al 14,3%, indigencia 2,9%. Sin embargo estas cifras deben ser entendidas en términos relativos, atendiendo a la provisión de datos cuestionados del INDEC, lo cual nos induce a duplicar su valor para un análisis aproximado. El estrecho vínculo de entendimiento y complicidad entre Alperovich y Kirchner no pudo repetirse con Cristina Fernández a la muerte de Néstor. Asuntos vinculados a la extrema fidelidad que exige el verticalismo cristinista lo dejaron rezagado en la competencia por su simpatía.⁹⁶

a') La colonización de la Corte

Los primeros éxitos electorales motivaron a José Alperovich diseñar una constitución provincial a su medida. Desde varios institutos propios del cuerpo legal se avizoran rasgos hegemónicos (v.gr. Junta Electoral Provincial, Defensor del Pueblo, Consejo Asesor de la Magistratura, Juicio Político, entre otros). Las elecciones de convencionales constituyentes realizadas al efecto el 19 de febrero de 1996, expresaron una hegemonía inédita en la composición de la Asamblea Constituyente: el partido gobernante obtuvo 32 asientos propios, a los cuales hay que sumarle 4 más de Participación Cívica para la Victoria, aliado directo del gobernador, quedando en manos de la oposición 4 escaños de los cuales 2 pertenecieron al Partido Obrero, 1 para la UCR, y el otro para la coalición Acuerdo Social para la Inclusión (ARI, Democracia Cristiana, Partido Socialista y otros). El gobernador dominaba el 90% de las voluntades. Los argumentos que justificaron la necesidad de reforma plasmado en la Ley de Necesidad de Reforma N° 7.649, nunca se cumplieron: la autarquía del poder judicial,

⁹⁶ Cfr. Balinotti y Sbrocco (2011:178).

la constitución de la Policía Judicial, el amparo colectivo, el acceso a la información pública, la revocatoria de mandatos, el presupuesto participativo, entre otros, fueron promesas incumplidas.

La víctima de la reforma fue la independencia del poder judicial: a) la promesa de elevar a rango constitucional el Consejo Asesor de la Magistratura (CAM, órgano diseñado para la selección de magistrados); b) el Jurado de Enjuiciamiento (JE, órgano diseñado para la destitución de magistrados) y c) el procedimiento para establecer el juicio político a los miembros del alto tribunal; fueron establecidos de un modo decididamente colonizante del poder judicial. Hacia la fecha de este trabajo (Agosto de 2015) la promoción de medidas invasivas al poder judicial continúan: El CAM aún no fue normalizado y hay un intento de modificar la Ley Orgánica de Tribunales para dividir el Ministerio Público Fiscal y dotarlo de autonomía de control por parte de la Corte Suprema de Justicia, replicando el Modelo Santa Cruz.⁹⁷

El CAM fue creado originalmente en 1991 por un decreto-acuerdo del entonces gobernador Ramón Ortega. Tenía efecto *no vinculante* y estaba compuesto por representantes del Colegio de Abogados, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y el Poder Judicial. Se mantuvo vigente hasta 2003. Una de las primeras medidas que tomó Alperovich cuando asumió fue su disolución mediante el decreto 24/1. A partir de aquel momento quedaba en manos del gobernador la facultad de elegir discrecionalmente a los magistrados sin asesoramiento de ningún órgano (ACIJ, 2007:21).

La disposición despertó críticas sobre todo del Colegio de Abogados, a partir de lo cual se estableció una disputa definida por el sistema de designación de los jueces. El ejecutivo presentó un nuevo proyecto siguiendo los lineamientos generales del decreto 222/03 del PEN, y el gobernador comenzó entonces con una serie de manifestaciones públicas en contra de los abogados. Siguiendo el estilo retórico de los Kirchner, caracterizó al cuerpo de abogados como *corporaciones* lesionadas en su poder. El sistema puesto en práctica no se cumplió. Los mecanismos de publicidad y participación no se hicieron efectivos, las impugnaciones a los candidatos no se contestaron y las audiencias públicas con los candidatos tampoco.

⁹⁷ Cfr. ACIJ (2007).

Con la reforma de la Carta Magna provincial en 2006, la constitucionalización del CAM fue caracterizado por: a) decisiones con efecto vinculante; y b) criterios para la selección de jueces como concurso de antecedentes y oposición, y la posibilidad de la ciudadanía de participar en la selección. No obstante ello, los convencionales delegaron los aspectos más esenciales (naturaleza, conformación y funcionamiento) a un decreto del ejecutivo: una norma transitoria de la nueva Constitución, el artículo 162, estableció que en el plazo de 6 meses el PE reglamente la creación y el funcionamiento del CAM. De esta forma la nueva Constitución se apartaba de los principios declarados en la Ley de Necesidad de Reforma, otorgándole al gobernador la facultad de diseñar un CAM a su medida y modificarlo cuando él lo creyere conveniente.

El decreto del ejecutivo N° 1820/14 del 15 de junio de 2006 establecía un CAM político de 6 miembros:⁹⁸ el ministro de gobierno; el fiscal de estado; el secretario general de la gobernación (3 miembros del ejecutivo); un representante del poder judicial, elegido por la Corte Suprema;⁹⁹ un representante de la Legislatura elegido por mayoría simple;¹⁰⁰ y un letrado elegido por sorteo. Las decisiones se tomaban por los 2/3 de los votos, por lo tanto bastaba que los representantes políticos dispongan la aceptación o rechazo de una candidatura para decidir la selección de los jueces. En la norma se dejó excluido al Colegio de Abogados, entidad que naturalmente representa a los profesionales, y cuya matriculación resulta obligatoria por la propia Constitución reformada. Además dispone arbitrariamente el método de sorteo para la selección de un abogado. Posteriormente, dadas las disputas judiciales en torno a este tema,¹⁰¹ el CAM reemplazó a los abogados por un representante de la UNT. A la fecha de este trabajo

⁹⁸ Alperovich declaraba en *La Gaceta* del 19 de Mayo: “No cederé el poder que me dieron los tucumanos con el voto, me dijeron represéntenme a mí, por eso es mi obligación poner a los mejores jueces”. Ante la pregunta si la decisión final acerca de cuáles iban a ser los mejores jueces iba a ser suya personalmente, respondió: “no tenga dudas”.

⁹⁹ Dado que los integrantes de la Corte Suprema son designados por el gobernador con acuerdo de la Legislatura, todos sus integrantes le pertenecen.

¹⁰⁰ Teniendo en cuenta que la participación histórica del justicialismo en el Parlamento tucumano es superior al 50%, toda norma que disponga este límite puede ser considerada hegemónica. El mismo criterio fue establecido para la selección del Defensor del Pueblo, contrariando la normativa general de las provincias. Ver. NEME (2014 b).

¹⁰¹ En nota de *La Gaceta* del 20 de setiembre de 2006 Alperovich declaró: “vamos a incorporar a la UNT para que juntos podamos nombrar a los mejores jueces de Tucumán”, inmediatamente le consultaron sobre el Colegio de Abogados, y respondió: “yo ya dije que el Colegio de Abogados no va”.

numerosos planteos judiciales de inconstitucionalidad sobre la ley reglamentaria del CAM aún no fueron resueltos.¹⁰²

El diseño del Jurado de Enjuiciamiento (JE) completaba el avasallamiento al poder judicial. Según la Constitución el órgano estaba conformado por 5 representantes de la Legislatura, uno del PE, un miembro de la Corte Suprema y un representante de los abogados en ejercicio de la profesión: la mayoría política es abrumadora. Todo juez o funcionario judicial que hubiera pretendido investigar a algún funcionario político o que emitiera un fallo adverso, se encontraría en serio peligro de destitución. Paradójicamente, el sistema reformado de la Constitución anterior era más imparcial, porque sólo había 5 de ellos entre otros funcionarios.

El sistema de remoción de los miembros del alto Tribunal, establecía que solo podían ser removidos por el procedimiento de Juicio Político, cuyos criterios también fueron reformados en el artículo 124. La subordinación judicial diseñada estableció una diferencia inexplicable para destituir a los jueces de la Corte Suprema y para el gobernador y vicegobernador. Para los primeros, se resuelve con el voto condenatorio de las 2/3 partes de sus miembros, mientras que para los segundos se necesita 3/4 de los votos. Con relación al procedimiento de destitución, debemos observar entre las causales “la falta de cumplimiento de los deberes a su cargo”, causal netamente

¹⁰² Una vez declarada la inconstitucionalidad de esta normativa por la Corte Suprema, convalidando la sentencia previa de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, se adjudicó a la Legislatura la potestad de dictar una ley reglamentaria del reciente CAM. La misma disponía su integración con vicios de inconstitucionalidad por estar constituida con legisladores, dos oficialistas y un opositor elegido por el mismo oficialismo. A diferencia de lo dispuesto en la Constitución Nacional (art.114), no existe ninguna norma constitucional local que adjudique a la Legislatura competencia para integrar el CAM. Por el contrario, el art.3° del texto constitucional local, prescribe que ningún órgano de gobierno puede ejercitar potestades que no le fueran expresamente otorgadas. Nuestra constitución establece que la Legislatura solo interviene en la tercera y última etapa del proceso de designación de jueces, avalando o rechazando el pliego del letrado que eligió el Ejecutivo de la terna previamente confeccionada por el CAM luego de confeccionarla por orden de mérito en función del puntaje que hayan obtenido por antecedentes y prueba de oposición. Conforme lo dispuesto por ese art.3° de la Constitución de Tucumán, la Legislatura estaría imposibilitada de sancionar una ley que integrase el CAM con legisladores, porque implicaría adjudicarle a ese órgano de poder potestades en el proceso de selección de jueces que la constitución no le reconoce. Por otro lado, el CAM así integrado, dictó su Reglamento Interno incluyendo una cláusula también inconstitucional, que es la que señala que sus integrantes (legisladores, el letrado, el miembro de la Corte y otro magistrado judicial), designan de forma discrecional a los integrantes del jurado que debe tomar la prueba de oposición, que es la que otorga el mayor puntaje. Esta discrecionalidad es contraria a la garantía expresada en el art.8° del Pacto de San José de Costa Rica, que enfatiza la necesidad de constituir un tribunal independiente e imparcial. En el orden nacional, cuando se produce una vacante en la justicia, el Consejo de la Magistratura (CM) publica en medios gráficos: día, hora y lugar en que tendrá lugar el sorteo de los miembros del jurado que deben tomar la prueba de oposición, garantizando así la independencia e imparcialidad del mismo. Por otro lado la ley reglamentaria del CAM establece que el Gobernador puede elegir de la terna que el remite el CAM al que se le antoje, neutralizando así el "orden de mérito" fijado oportunamente.

subjetiva, susceptible de las más variadas interpretaciones y sin sustento de objetividad, que dio lugar a un conocido episodio de destitución en el caso Freidemberg.¹⁰³ Este caso, una vez apelado el fallo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jueza fue restituida en su cargo.

Todas estas cuestiones dieron lugar a la judicialización de la reforma. Incluso antes de concluir su trabajo la Convención Constituyente, comenzaron las críticas por parte de el Foro de Vinculación de la Sociedad Civil con la Convencional Constituyente conformado por diversas organizaciones locales y nacionales, aduciendo que no había lugar para la participación ni el diálogo, dado que la abrumadora mayoría oficialista sesionaba a “puertas cerradas”.¹⁰⁴ A este nivel de conflictividad generado por la nueva Constitución se manifestaron la decena de planteos judiciales de inconstitucionalidad y medidas cautelares para la suspensión de las deliberaciones contra el nuevo texto constitucional y el reglamento interno de la Convencional, especialmente orientados hacia el tratamiento del CAM y el JE argumentando la vulneración de la independencia de poderes y criterios republicanos consagrados en la Constitución Nacional. También se cuestionó el régimen electoral establecido denominado “sistema de acople”,¹⁰⁵ la composición de la Junta Electoral con mayoría del ejecutivo y la posibilidad de enmiendas a la constitución por vía legislativa.

El Colegio de abogados representó las demandas de los sectores disconformes y preocupados por la degradación institucional y asumió la demanda judicial para desvirtuar la reforma. Recibió el apoyo de numerosas organizaciones nacionales como la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), y la Red de Justicia para la Democracia conformada por jueces locales. El Colegio se transformó a partir de ese momento en el blanco de un ataque sistemático de parte del ejecutivo y de legisladores adictos en los medios de comunicación. El gobernador manifestó *“es una lucha de intereses y el Colegio de Abogados no me va a torcer el brazo”*, *“durante su*

¹⁰³ En el caso se sometió a juicio a la camarista penal Alicia Freidemberg, por cuanto consideraron que su conducta se ajustaba a esta causal porque una persona condenada por la Sala de la Cámara que presidía había recibido un permiso de salida “extramuro”, y en esa instancia se había fugado. El fallo fue interpretado por las asociaciones de derechos humanos como un golpe de efecto contra los jueces garantistas a favor de una política de “mano dura”.

¹⁰⁴ En igual sentido Martín Bohmer (en La Gaceta del 7 de abril de 2006, nota “Acusan al oficialismo de tener gestos autoritarios”) y Daniel Sabsay (en La Gaceta del 30 de Abril de 2006, nota “Sabsay advierte riesgos en la Constituyente”).

¹⁰⁵ El sistema de acople o colectora es la versión moderna de la ley de lemas, en la que cada candidato junta sus votos y suma para el para el lema que es encabezado por el candidato al cargo ejecutivo: gobernador o intendente.

*participación en el antiguo CAM los representantes de los abogados ‘se llenaron de oro’ y ‘nombraron novias y mujeres’¹⁰⁶ en la justicia”.*¹⁰⁷

El 28 de junio de 2006 la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo concedió al Colegio de Abogados una medida cautelar para suspender los mecanismos de designación y remoción de los jueces del CAM, que finalmente incluyó todas las normas de la propia Constitución, así como el decreto de reglamentación del CAM. Finalmente éste fue constituido a través de la sanción de la Ley N° 8.197 del 6 de agosto de 2009, y luego modificada por las leyes 8.340 y 8.378. En ese período y hasta tanto comenzó a normalizarse el nombramiento de jueces, hubo una importante carencia de magistrados y funcionarios en el poder judicial tucumano generando atrasos en todas las causas. Por otro lado, en el período en que Alperovich deroga el antiguo CAM (2003) y la sanción de la Ley de Necesidad de Reforma (2006), fueron designados de manera discrecional una importante cantidad de magistrados, funcionarios y empleados judiciales.¹⁰⁸

Los siguientes pasos para colonizar la Corte fueron la designación de su amigo y abogado personal Antonio Estofán como miembro del alto tribunal, quien previamente se había desempeñado como Fiscal de Estado. La segunda designación en la Corte fue la de Claudia Sbdar, de reconocida trayectoria académica y profesional. No obstante que la designación de Sbdar fue percibida como un soplo de modernidad y racionalidad, al poco tiempo, un hijo de Sbdar es designado “asesor” de Alperovich en el gabinete.¹⁰⁹ La designación de Sbdar sucedió como alternativa al intento original de designar a Francisco Sassi Colombres, quien se desempeñara como Fiscal de Estado de la provincia. Esta designación fue cancelada cuando una orden nacional de Néstor Kirchner, a pedido de la titular de la agrupación de derechos humanos Hebe de Bonafini, abortó el proceso de Sassi Colombres (había sido Fiscal de Estado durante la dictadura militar). Hacia el año 2011 fue designado el tercer miembro de la Corte Suprema impulsado por el gobernador completando de esta manera la “mayoría

¹⁰⁶ Difícil pensar en esta posibilidad, dado el carácter no vinculante de del antiguo CAM.

¹⁰⁷ En nota publicada en La Gaceta del 18 de julio de 2006, “Los abogados no pueden designar jueces”.

¹⁰⁸ Es comentario general que en el poder Judicial tucumano existen actualmente más de 100 personas, entre jueces y fiscales, nombrados de manera discrecional, debido a la desintegración durante 6 años del Consejo Asesor de la Magistratura. No obstante desde que volvió a funcionar los ganadores son sometidos a la decisión final del gobernador.

¹⁰⁹ Cfr. <http://www.perfil.com/politica/Alperovich-contrato-como-asesor-al-hijo-de-una-jueza-de-la-Corte-Suprema-tucumana-20120911-0028.html?no_mobile_check_var=true> [consulta: 14/02/2015].

automática” de sus 5 miembros: Daniel Posse el último de los vocales designados había participado en el gobierno provincial desde su comienzo: Secretario de Gobierno (2003-2005), Secretario de Innovación (2005-2006), y Secretario de Derechos Humanos (2006-2010). El avance del ejecutivo era manifiesto (todas estas designaciones no superan el filtro del CAM).

Alperovich eliminó la Fiscalía anticorrupción creada en 2000 a cargo de Esteban Jerez, quien llegó a investigar cerca de 400 causas, entre ellas, una que involucraba a la esposa del gobernador Beatriz Rojkés por desvíos de fondos hacia la Fundación Pibes. Una de las primeras medidas de su gobierno fue el desplazamiento de Jerez en el cargo a los 3 meses de asumir Alperovich, y finalmente cerrada para siempre a los 2 años. Este organismo judicial era el único con competencia para investigar, solicitar información a otros organismos, etc. Una vez extinguido el mismo ninguna fiscalía tiene capacidad para investigar delitos de corrupción de manera directa contra el gobernador (y vicegobernador), quien a partir de ese momento para proceder a su procesamiento será menester previo el Juicio Político. Esta situación sumada a la inexistencia de una Ley de Ética Pública en la provincia, convierte en inaccesible cualquier tipo de investigación por los delitos de corrupción de los funcionarios en la provincia. Si además se tiene en cuenta que cualquier investigación al gobernador o vicegobernador por enriquecimiento ilícito debe previamente ser resuelta en el Juicio Político, que al no haber datos fehacientes de declaraciones juradas de bienes previo a la asunción de los cargos, y que la decisión del Juicio Político es resuelta con el exclusivo porcentaje de 3/4 de los votos (contra el 2/3 para los ministros de la Corte), advertimos como se ha diseñado un sistema de impunidad y discrecionalidad en la provincia.

b') La colonización de la Legislatura

En su primer mandato Alperovich debió asimilar los condicionamientos impuestos por su mentor Julio Miranda, en tal sentido tuvo pacífica convivencia con su vicegobernador Fernando Juri, titular de la legislatura.¹¹⁰ Sin embargo desde sus resonantes éxitos electorales, Alperovich buscó la totalidad del poder. En julio de 2007 Beatriz Rojkés de Alperovich, una recién llegada al peronismo, desbancó a Fernando

¹¹⁰ Debemos recordar que José Alperovich no es originalmente peronista, por el contrario proviene de las filas de la UCR. Su acceso al poder fue obra de Julio Miranda ante el desprestigio que había alcanzado su gobierno en 1999-2003. Su primer paso fue ocupar el ministerio de Economía de la provincia en el gobierno de Miranda, su segundo: la gobernación.

Juri de la conducción del partido. En la Legislatura este episodio tuvo impacto directo en tanto los legisladores buscaban posicionarse en la lista oficial para los comicios de ese mismo año. A partir de su segundo gobierno Alperovich controló casi en su totalidad el Poder Legislativo: 43 de los 49 legisladores eran propios: 88%.

El criterio de gastos de los legisladores es absolutamente discrecional y sin obligación de rendición de cuentas. Al asumir cada legislador dispone de un presupuesto que alcanza los 100.000 pesos mensuales. Además tiene la facultad de nombrar a 10 asesores, que puede ampliar con los fondos de “gastos sociales”. A esto debe sumársele la dieta que en la actualidad ronda los 24.000 pesos mensuales (equivale a 4 salarios mínimos, y si bien todos reconocen que es baja, nadie la cuestiona porque la fuente de fondos tiene otros orígenes). Lo más significativo son los “sobres” cerrados que mensualmente administra el titular del cuerpo bajo el eufemismo de “gastos de bloque” o “fondos reservados”, y cuyo contenido es secreto y depende del nivel de ascendencia que posea el legislador.¹¹¹ Este “sobre” se reparte tanto entre partidarios del gobernador, como entre opositores con sus correspondientes diferencias. El presupuesto de la Legislatura marca una fuerte incongruencia con los gastos declarados que los legisladores obtienen y el presupuesto global, y puede considerarse la caja más oscura de la política tucumana,¹¹² la cual ha sido convalidada por el órgano de contralor de la provincia, el Tribunal de Cuentas. La administración de los “fondos reservados” es

¹¹¹ Cfr. Nota en La Gaceta del 08/12/2014: “La Legislatura fijó aumento en dietas y gastos sociales”. <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/603787/politicapolitica/legislatura-fijo-subas-dietas-gastos-sociales.html>> [consulta: 08/12/2014].

¹¹² “El Presupuesto 2012 de la Legislatura, sancionado por ella misma, es de \$ 380 millones. Su planilla con el detalle desagregado de partidas no ha sido publicado ni publicitado. Igualmente, informadas fuentes parlamentarias confirman que de ese total de recursos, \$ 75 millones corresponden a Transferencias: el 20%. La proporción es constante. En 2010, cuando el presupuesto parlamentario era de \$ 180,2 millones, las Transferencias eran de \$ 39.5 millones: el 21,9%. Como explica un hombre del oficialismo parlamentario, de allí no salen las dietas de los legisladores. Multiplicadas por 49 miembros y por 13 meses, unos \$ 11 millones. Tampoco los gastos para el personal de bloque: los asesores. En principio, unos \$ 40.000 mensuales para cada uno de los 49 legisladores. Por 13 salarios, unos \$ 10 millones más. Lo que sí se financia con las Transferencias son los gastos sociales. Subsidios, a los efectos formales. Clientelismo, a los efectos prácticos. Según la fuente, el canon oficial es \$ 50.000 por parlamentario. Lo cual plantea una comezón en el bloque oficialista: si esa es la cifra para todos, su anualización totaliza unos \$ 30 millones. En este caso, hay que multiplicar por 49 legisladores y por 12 meses: no hay aguinaldo porque no se pueden pagar salarios con esa plata: según el nomenclador oficial, Transferencias son gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Allí la urticaria: si, teóricamente, entre todos consumen \$ 30 millones, ¿qué pasa con los \$ 45 millones restantes hasta completar los \$ 75 millones destinados a transferencias? Expuesto con pragmatismo peronista: \$ 75 millones, dividido en 49 legisladores, y en 12 meses, da un promedio \$ 128.000 por parlamentario. Pero, otra vez, parece que son muchos los que reciben menos de la mitad. O sea, por cada uno que recibe \$ 50.000, evidentemente, quedan \$ 78.000 para alguien más” (columna de José Aurane, en *La Gaceta* de Tucumán del 19/05/2012 <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/491635/opinion/salvajes-poderes.html>> [cons: 08/12/2014].

histórica y ha dado lugar a una investigación judicial que se tramitó en los tribunales federales, pero que nunca prosperó.¹¹³ El mecanismo de “sobres” explica la capacidad de seducción de opositores y el disciplinamiento en la Legislatura.

c') La colonización del Partido Justicialista

Tal cual comentamos en el punto anterior, el 1° de abril de 2007 se realizaron los comicios internos del PJ donde se disputaba el control de la maquinaria clientelar. Se ponía en juego la vigencia de los referentes históricos del partido, desplazados de la actual administración, con los miembros del alperovichismo. José Alperovich dispuso que la candidata para competir las elecciones fuera su esposa “Betty”. Rojkés obtuvo el 66,3 por ciento de los votos (71.254) contra el 29,9 por ciento (32.190) de la lista de Fernando Juri, hijo del legendario dirigente peronista “Don Amado”, ex gobernador de la provincia, encarcelado por el general Bussi en los 1970s. Desde entonces, José Alperovich también tenía al PJ provincial bajo su control: 15 de los 20 consejeros y 70 de los 103 congresales le respondían.

d') La colonización de la oposición

Por otra parte se configuraba un aspecto perverso en la política tucumana: la fractura de los partidos opositores. Entre los miembros de la UCR seducidos con cargos en el Estado encontramos al concejal Gustavo Usandivaras, quien fue designado funcionario de segunda línea en el área de Obras Públicas; Carlos Courel, ex diputado nacional; Jorge Mendía y Ramón Graneros, ex legisladores provinciales; Raúl Pellegrini, concejal por la capital; Osvaldo Morelli, ex intendente por Concepción; Agustín Fernández, ex intendente por Aguilares, se acercaron a Alperovich, también ex radical. En las elecciones 2011 Morelli y Fernández fueron candidatos por el Frente para la Victoria. El caso más significativo fue el del gremialista radical Roberto Palina, caudillo del otrora gremio más importante de la Tucumán, FOTIA, que representa los intereses de los trabajadores de la industria azucarera. Palina se presenta a elecciones 2007 en compañía del fiscal anticorrupción desplazado Esteban Jeréz, ganó su banca e inmediatamente se

¹¹³ Cfr. nota en *La Nación* del 26/06/2001: “La Legislatura de Tucumán evade a la justicia”. <<http://www.lanacion.com.ar/315407-la-legislatura-de-tucuman-evade-a-la-justicia>> [consulta: 08/12/2014].

pasó al alperovichismo. Sólo Mendía regresó al partido seducido por el episodio del vicepresidente de la Nación Julio César Cobos durante la crisis del campo en 2008.

El otrora poderoso partido local, Fuerza Republicana, que pudo vencer al justicialismo y conquistar un período la gobernación de la provincia en manos del cuestionado General Bussi (ex gobernado de facto de la provincia en el año 1976), fue el más debilitado: Miguel Brito, candidato a diputado nacional de 2005, cuando era concejal por la capital pasó a la Dirección de Arquitectura y Urbanismo de la provincia; Carlos Canevaro, legislador provincial, quien obtuvo con el sistema de acople 13.000 votos, 10.000 más que con FR; Javier Morof, concejal capitalino y apoderado legal del partido. Delia Pinchetti de Sierra Morales; Ernesto Padilla; José Constanzo; todos ellos abandonaron el partido FR.

e') La colonización de las instituciones

La vocación hegemónica de José Alperovich se manifiesta aún antes de ser gobernador. Mientras se desempeñaba como Ministro de Economía del gobierno anterior (Miranda, 1999-2003), uno de los primeros actos contra-institucionales fue la disposición legal contenida de manera solapada en el proyecto de ley del presupuesto provincial, elevada a la Legislatura en diciembre de 1999, la cual contenía un artículo extraño al sentido técnico del presupuesto que rezaba: “deróguese la Ley N° 6644”, en referencia a la ley de creación del Defensor del Pueblo de Tucumán. Esta circunstancia resulto escandalosa y motivó la intervención del entonces Defensor del Pueblo de la Nación, Guillermo Mondino, y finalmente el artículo fue eliminado.

Una vez en el gobierno el intento reformador de la Constitución provincial, ha sido exitoso con determinadas instituciones, pero en muchas otras la Justicia tucumana ha contenido esta avanzada argumentando principios republicanos. El constitucionalista tucumano Luis Iriarte, profesor asociado a la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Tucumán, propulsor conjuntamente con la Dra. Carmen Fontán del “Fallo Iriarte”, nodo institucional clave de la historia política de Tucumán, ha resumido el efecto de esta reforma constitucional:

La reforma constitucional de Tucumán del 2006, impulsada por el oficialismo alperovichista, dio como resultado un espantoso disfraz constitucional, opuesto a una democracia republicana. Se concentró el poder en cabeza del gobernador, con beneficio exclusivo para los oficialistas que impulsaron esta reforma: solo para ellos habría-en los hechos-la posibilidad de acceder a tres mandatos consecutivos en todos los niveles de gobierno. En lugar de servir a la limitación y

control del poder, este disfraz sirvió para consolidar el dominio oficialista. Al reformar el régimen electoral conformaron una Junta Electoral oficialista y prohibieron que se obligue a los funcionarios públicos a tomar licencia previa al comicio por el hecho de ser candidato. Introdujeron la cláusula del “acople”, por la cual distintos partidos políticos pueden celebrar acuerdos para apoyar a un único candidato a gobernador y vicegobernador y/o intendentes de otro partido político, manteniendo sus propios candidatos a legisladores o concejales. Con esta última cláusula, destruyeron el sentido constitucional del rol de los partidos políticos en una democracia. La Junta Electoral local, desde el 2007, resolvió en la causa “Actuaciones Perotti, Ernesto s/acople y otro”, que el acople es un acuerdo interpartidario, sin connotaciones ideológicas o de principios. Se originaron ahora centenares de nuevos partidos con el objetivo central de agarrar algún “curro” en la política. El gobernador puede legislar por decreto en temas que la constitución atribuye como competencia exclusiva del poder legislativo y si en 20 días hábiles de recepcionada esta normativa la Legislatura guarda silencio, queda consagrada como ley, silenciándose arteramente la voz y el voto de los legisladores opositores. El Reglamento de la Legislatura establece que es el vicegobernador, electo conjuntamente con el gobernador, el que está facultado para incluirlo o no, en el Orden del Día para su expreso tratamiento legislativo, porque tiene a su cargo presidir, gobernar y administrar el Poder Legislativo. El gobernador puede ahora promulgar parcialmente proyectos de leyes, recortando más aún las facultades de la Legislatura. Es el vicegobernador el que decide según su exclusivo y misterioso criterio cuanto deben percibir como dieta los legisladores, además de los polémicos “gastos sociales”, sin ninguna pauta constitucional. Es el vicegobernador el que decide la integración de las distintas comisiones de la Legislatura. La de Hacienda y Presupuesto, bochornosamente, está integrada exclusivamente con legisladores oficialistas. Otra insólita cláusula ofrece a Tucumán como “basurero nuclear”, “propiciando acuerdos con estados extranjeros, instituciones privadas (léase Minera Alumbreira), otras provincias o el Estado Nacional, para crear sistemas de tránsito, tratamiento o disposición final de residuos peligrosos o radiactivos”. El Consejo Asesor de la Magistratura (CAM), encargado de seleccionar jueces, se configura según la voluntad del Gobernador. La Legislatura no cumple su rol de “aprobar o desechar las cuentas de inversión que le remite el Poder Ejecutivo anualmente”, porque el vicegobernador, en virtual connivencia con el gobernador, nunca convoca a sesionar para su tratamiento. Impide así el indispensable control de la oposición sobre la utilización que hizo el gobernador de miles y miles de millones de pesos recaudados de los contribuyentes. La artera modificación de la Ley de Administración Financiera permite considerar aprobadas estas cuentas si no se las trata durante dos períodos anuales consecutivos. El vicegobernador solo convoca a sesionar para tratar la aprobación de proyectos de leyes presentados por oficialistas, mientras los opositores soportan que sus propios proyectos queden archivados sin debate alguno. El gobernador, con acuerdo de su mayoría legislativa, nombra la cabeza del Poder Judicial y al Ministro Fiscal, poder que no tiene autonomía presupuestaria, dependiendo de la dispensa financiera del oficialismo de turno. La autonomía municipal, principal argumento de la reforma, fue bastardeada con las leyes de los denominados “Pactos Sociales”. La Corte Suprema de Justicia de Tucumán ha desbaratado parte importante de este disfraz constitucional. Quedan aún pendientes de evaluación judicial cláusulas constitucionales que lesionan gravemente nuestra declamada democracia republicana (Luis Iriarte, nota en Facebook¹¹⁴).

Pero la vocación hegemónica no sólo se manifestó en los organismos de veto. El tratamiento dado a otros organismos independientes de menor exposición es absolutamente definido. La Caja Popular de Ahorros (CPA), entidad financiera provincial, fue intervenida en 2003 por Alperovich a pocos días de iniciar su gestión. El Subsidio de Salud y Seguridad Social (SUSS), cuyo cometido formal es la asistencia médica y administración de fondos previsionales de sus afiliados, suspendió a sus autoridades en 1990 (dcto. 1217/90). El decreto establecía que en 6 meses volvería a

¹¹⁴ Cfr. nota en Facebook: < <https://www.facebook.com/luis.iriarte.77/posts/604497232987043> > [consulta 09/05/2015].

integrar su directorio mediante elecciones de representantes de los empleados y jubilados, sin embargo en sus 12 años de gobierno el instituto no fue normalizado.

El Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVDU), cuyo objeto es la atención de la vivienda social, ha sido intervenido en 1991 y desde entonces hasta la fecha los directores son elegidos por los gobernadores. Lo mismo ocurre con el Instituto Provincial de Acción Cooperativo y Mutual (IPACYM), intervenido desde 1998.

El ERSEPT (Ente Único de Control y Regulación de los Servicios Públicos Provinciales, ley provincial N° 8479/12)¹¹⁵ tiene como origen la fusión del EPRET (Ente Regulador de la Energía Eléctrica, Ley provincial N° 6423/92) y el ERSACT (Ente Regulador de Servicios de Aguas y Cloacas de Tucumán, Ley Provincial N° 6445). Fue intervenido en 2006 ya hasta la fecha sin normalización.

En 2007 la Legislatura, a instancias del legislador Ernesto Padilla, sancionó una ley para establecer la normalización de los organismos intervenidos, pero fue vetada por el gobernador. En 2009, la Justicia había advertido la necesidad de regularizar la situación del ERSEPT y garantizar la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, conforme al art. 42 de la CN y la Constitución provincial. La orden no fue acatada. La decisión de mantener intervenidos estos organismos tiene fines estrictamente políticos y ninguna razón de carácter técnico o de otra naturaleza. La intervención le permite al gobernador nombrar gente de confianza en puestos claves al frente de organismos formalmente autárquicos para ejercer control directo, y administrar sus valiosas “cajas”. El control de los mismos ha sorteado leyes y decisiones judiciales.

El gobierno provincial ha incumplido, igualmente, la obligación constitucional local prevista en el art. 11, de publicar mensualmente, los actos que se refieren a la percepción o inversión de las rentas. Por otra parte, el gobernador Alperovich, en 12 años de gestión, no remitió a la Legislatura los pliegos con los candidatos a integrar el Tribunal Fiscal, único tribunal independiente e imparcial expresamente previsto en el Código Tributario, cuya tarea consiste en revisar las “determinaciones de deuda” y las multas aplicadas a los contribuyentes por el Director General de Rentas provinciales.¹¹⁶

¹¹⁵Cfr. <<http://www.tucuman.gov.ar/gobierno/default.php?ministerioorg=3&secretariaorg=0&subsecretaria=0&direccionorg=8&subdireccion=0>> [consulta 03/05/2015].

¹¹⁶ El Ministro de Economía Jorge Jiménez se jactó, que cuando entró en 2003 a su cargo, "Rentas recaudaba \$17 millones y ahora promedia \$600 millones por mes" Cf. La Gaceta 03/05/2015 <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/635838/politica/no-meterse-politica-consejo-ministro-economia-al-lo-sucedra.html>> [consulta: 03/05/2015].

Esta situación es violatoria de la garantía prevista en el art.8° del Pacto de San José de Costa Rica que contempla la existencia de un Tribunal Fiscal independiente e imparcial.

3. EL EQUILIBRIO DE PODER

Se denomina “equilibrio de poder” a la situación institucional donde las atribuciones de los 3 poderes de Estado están adecuadamente compensadas (*balance of power*). Para que ello ocurra los poderes legislativo y judicial deben estar conformados con la participación plural de la sociedad. En aquellos poderes donde una facción es manifiestamente preponderante y anula la presencia de otras facciones, extingue la capacidad de veto de la oposición y le garantiza a esta mayoría la capacidad de ejercer políticas sin obstáculos, pero sin la racionalidad que surge del consenso. En los puntos siguientes analizaremos como se conformaron los poderes legislativo y judicial para favorecer la dinámica de frenos y contrapesos (*checks & balances*), en la democracia tucumana del período de análisis.

A) La composición de la Corte Suprema

La composición de la Corte Tucumana es relativamente estable en su conformación. Con la vuelta a la democracia en 1983, bajo el gobierno de Fernando Riera, el tribunal se renovó completamente con sus 5 miembros. Considerando incluido el período de intervención federal en la provincia (1991), la Corte estuvo compuesta por 27 jueces y 8 Ministros Fiscales, uno de los jueces tiene 25 años en funciones (René Goane) y otro 15 años (Antonio Gandur).

A partir del año 1984 y hasta la intervención federal se llevaron a cabo 5 designaciones en el período de 7 años, y desde la normalización democrática hasta el presente (descontando los jueces elegidos en 1992), se realizaron 7 designaciones en el período de 22 años, es decir se realizaron 12 nuevas designaciones en el período institucional democrático de 29 años, lo que arroja un promedio relativamente alto de estabilidad en el cargo de 12 años. Si consideramos las designaciones incluyendo el año de “renormalización” democrática, posterior a la “intervención federal”, tenemos 17 designaciones en un período de 30 años con un promedio de estabilidad de 8,8 años, lo que igualmente significa un alto promedio para un tribunal argentino. Esta estabilidad

de los jueces debe ser atribuida a la persistente presencia del Partido Justicialista en la provincia (ver Cuadro II.3).

Cuadro II.3: Miembros de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán

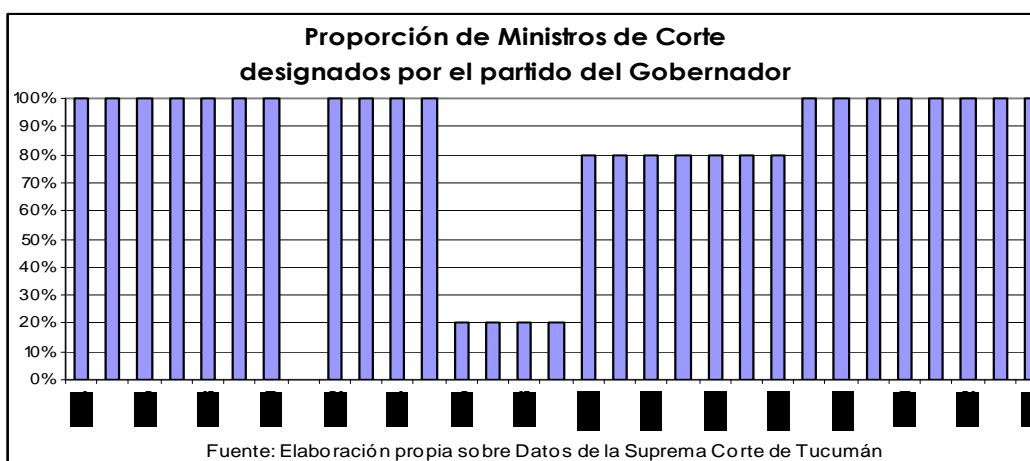
AÑO	GOBERNADOR	MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA					
1983	RIERA	RODRIGUEZ MARAÑON	C. Malfussi	J. Santos	E.J. Lizondo	A. Pedraza	M. Fiscal: Ríspoli
1984	RIERA						
1985	RIERA			J.R. Falú			
1986	RIERA				R. Goane		
1987	RIERA						
1988	DOMATO		O.E.J. Sarrulle	P.D. Zanoni			O. García Aldonate
1989	DOMATO				R. T. Maturana		Jimenez Montilla
1990	DOMATO						
1991	DOMATO/ARAOZ /ORTEGA	J.M. Perez Villalobos	R.A. Vergara	J.V. Muscará	F.E. Jimenez	N.A. Varela	J.O. Arias Cabral
1992	ORTEGA	R.A. Padilla	R. Goane	A.D. Ponsati	O.E. Sarrulle	J.C. Veiga	A. Gandur
1993	ORTEGA	A.J. Brito					
1994	ORTEGA						
1995	BUSSI					A.C. Dato	
1996	BUSSI				H.E. Area Maidana		
1997	BUSSI						
1998	BUSSI						
1999	MIRANDA			A. Gandur			J.R. Falú
2000	MIRANDA						L.A. De Mitri
2001	MIRANDA						
2002	MIRANDA						
2003	ALPEROVICH						
2004	ALPEROVICH						
2005	ALPEROVICH						
2006	ALPEROVICH						
2007	ALPEROVICH				C. Sbdar	A.D. Estofán	
2008	ALPEROVICH						
2009	ALPEROVICH						
2010	ALPEROVICH	D.O. Posse					
2011	ALPEROVICH						
2012	ALPEROVICH						
2013	ALPEROVICH						
2014	ALPEROVICH						F.E. Jimenez

Fuente: Elaboración propia sobre información extraída de Montilla Zavalía (2006).

a) Distancia ideológica entre el oficialismo y los miembros de la Corte

Se espera que la selección de los candidatos para ocupar un cargo en el alto tribunal tenga en cuenta sus aptitudes personales antes que su afinidad con el gobernador, sin embargo la selección de candidatos por parte del gobernador supone afinidad hacia el mismo, por ello proponemos considerar la pertenencia partidaria del gobernador que designó a los ministros de la Corte como un indicador aproximado de la distancia ideológica entre los miembros del tribunal y el Poder Ejecutivo. Esta distancia es relevante para inferir la imparcialidad y autonomía en la elaboración de los fallos.

Cuadro II.4



El indicador oscila entre el 0% para el caso de un gobernador que ejerza funciones frente a una Corte íntegramente propuesta por gobernadores de otro partido, y el 100% para el caso de que el gobernador ejerza funciones con una Corte designada íntegramente por él mismo. Puede adoptar solo 4 valores intermedios por cuanto cada designación representa el 20% del total de la Corte. Cuando asume Alperovich la Corte estaba integrada por 4 miembros elegidos por el justicialismo, y uno sólo elegido por Fuerza Republicana, quien por otro lado fue la única designación no ejercida por el justicialismo en la provincia en la era democrática, por lo tanto podemos pensar que nunca hubo en la provincia una verdadera distancia ideológica, salvo para el período de 4 años del gobernador Bussi. Por ello consideramos que en este período el equilibrio de la CSJT es intermedio. Sin embargo, como observamos en el gráfico II.2, el gobernador Alperovich, desde 2003 hasta el presente ha contado con una proporción de jueces de su partido abrumadora de entre el 80 y el 100%. Y a partir de 2010, con una Corte mayoritaria de jueces propios (3).

b) Legalidad de los procedimientos

Si bien la posibilidad de someter a los jueces a juicio político no implica una violación de la Constitución provincial, su uso frecuente tensiona las relaciones entre los poderes del Estado y pone en riesgo la independencia judicial. Desde el retorno a la democracia, ningún ministro de la Corte Suprema fue sometido a Juicio Político, sin embargo el remedio sí se ejerció en 2 casos de magistrados inferiores: el caso de Alicia Freindemberg, presidenta de la Cámara Penal de la IV nominación en enero de 2006, y el caso de los 3 integrantes de la Cámara Penal II en 2013.

En el primer caso, los analistas coincidieron en afirmar que se trató de un proceso efectista que buscaba el apoyo social pero que desconocía principios básicos del debido proceso legal.¹¹⁷ La jueza fue finalmente repuesta en su cargo después de 3 años de trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el segundo caso observamos una relación más insidiosa del poder político contra los jueces. A través del resonado caso “Marita Verón”,¹¹⁸ su madre Susana Trimarco, querellante en el caso consiguió el apoyo de importantes figuras del ámbito político. Fue reconocida y premiada por su lucha por el Departamento de Estado de los Estados Unidos a través de Hillary Clinton, y fundó la Fundación “María de los Ángeles” con subsidios del gobierno norteamericano para luchar contra la trata de personas. Esta circunstancia motivó que la presidenta argentina Cristina Fernández asumiera su lucha como un estandarte personal. La absolución de los imputados en el juicio resultaba un duro revés al discurso épico de la presidenta de luchar contra los crímenes “de género”, pero especialmente al deseo de reconocimiento internacional. En su indignación ordenó al gobernador la destitución de la totalidad de los integrantes del tribunal absolutorio.

Alperovich inició inmediatamente la implementación del juicio político contra los magistrados con declaraciones tales como “*no descansaré hasta que los jueces sean echados*”,¹¹⁹ “*haré todo lo que Trimarco me pida*”.¹²⁰ Trimarco, con el apoyo de Cristina Fernández y José Alperovich, inició las acciones para solicitar juicio político contra los jueces. La comisión de juicio político argumentó su acusación contra los jueces, por cuanto habrían decidido “desconociendo en forma expresa los modernos criterios de producción y valoración de la prueba testimonial de testigos vulnerables,

¹¹⁷ Alicia Freidemberg había sido destituida por otorgar 10 salidas a un preso que se terminó fugando y la Legislatura entendió que cometió “mal desempeño en la aplicación de la ley de ejecución”. Pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que en el caso hubo una “ilegalidad manifiesta del pronunciamiento de remoción de la amparista, por inobservancia de la regla constitucional de inamovilidad de los magistrados provinciales mientras dure su buena conducta”. Cfr. <http://www.diariojudicial.com/contenidos/2009/11/04/noticia_0006.html> [consulta: 13/12/2014].

¹¹⁸ El Caso Marita Verón es una investigación y proceso judicial iniciado el 8 de febrero de 2012, a raíz de la desaparición de María de los Ángeles Verón, una joven de 23 años. El caso ha sido relacionado con la trata de personas y prostitución forzada, concentrando la atención pública y una amplia cobertura de los medios de comunicación. Marita Verón desapareció el 3 de abril de 2002. Sus padres, la investigación policial y los sucesivos fiscales que intervinieron en la causa han sostenido que se trató de un secuestro con fines de trata de personas para la prostitución. La investigación identificó a varios sospechosos de distintas provincias, pero está basado íntegramente en pruebas de testigos. La causa llegó a la etapa del juicio oral a comienzos de 2012 con 13 imputados, dictándose finalmente sentencia absolutoria para todos los acusados, en diciembre de ese año. El fundamento básico del fallo, es que los testimonios sobre los que se basa la acusación no son fehacientes contra la desaparición de Marita.

¹¹⁹ Cfr. *La Gaceta* del 4 de abril de 2013.

¹²⁰ Cfr. Página /12 <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-209706-2012-12-12.html>> [consulta: 13/12/2014].

(los magistrados) han arribado a una sentencia cuyo resultado es que “...*delincuentes se encuentran hoy en libertad*” (dictamen comisión de Juicio Político, abril de 2013).

El juicio político, si bien comenzó con un fuerte impulso en la Legislatura,¹²¹ consiguiendo la mayoría absoluta de la comisión de juicio político, con el voto en contra del único opositor en la comisión, las constantes críticas por la falta de legitimidad del proceso han ido tornando cada vez más difuso el intento del ejecutivo. Por otra parte la presión velada del ejecutivo se hizo sentir en el episodio “Carlos López”. El letrado Carlos López fue miembro de la desaparecida Fiscalía Anticorrupción vigente desde mayo de 2000 hasta el año 2005 y en su ejercicio tuvo la oportunidad de someter a proceso a Beatriz Rojkés de Alperovich, cuando su marido era por entonces ministro de Economía del gobierno de Julio Miranda (1999 – 2003). Con motivo de constituir el Consejo Asesor de la Magistratura, López se presentó en 6 procesos de selección para juez. En los 6 resultó en primer término de puntaje, sin embargo cuando la terna era elevada a la decisión de Alperovich, esta fue recurrentemente rechazada en las 6 oportunidades. Peor suerte pasó Gustavo Romagnoli, el concursante más exitoso de la historia del CAM, fue seleccionado en 11 oportunidades y rechazado en todas ellas.¹²²

Estos episodios ponen en evidencia que en los años del alperovichismo se ha actuado enfáticamente contra la independencia del poder judicial haciendo uso de diversas herramientas disponibles para su neutralización. Y por otra parte se evidencia que el disciplinamiento a la cortes, respondían a directivas del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien no se ha alterado el número de integrantes de la Corte (*court packing*), para modificar la formación de mayorías, este recurso no ha sido necesario dada la proximidad ideológica con el gobernador. Asimismo en los últimos años podemos destacar conductas independientes de la magistratura tucumana, tales como los fallos de la Cámara Contencioso-Administrativa, Sala II, integrada por Rodolfo Novillo y Carlos Giovanello contra la reforma constitucional de 2006, o el fallo de la Corte que ordenaba desdoblar las elecciones de diputados nacionales de 2005 que se intentaba realizar conjuntamente con las de convencionales constituyentes para reformar la Constitución al efecto de vencer la apatía ciudadana sobre el tema, y aprovechando que la lista de

¹²¹ Cfr. La Nación del 04/04/2013. < <http://www.lanacion.com.ar/1569294-inician-juicio-politico-a-dos-magistrados-del-caso-marita-veron>> [consulta: 13/12/2014].

¹²² Se especula que su rechazo se vincula a sugerencias de Susana Trimarco, dado que Romagnoli es sobrino de Cegio Morfil, abogado de enemigos de Susana Trimarco (inspiradora del Juicio Político a los miembros del Tribunal Penal que juzgó el caso “Marita Verón”. Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/639873/politica/romagnoli-gana-concurso-n-11-para-acceder-cargo.html>> [cns: 02/06/2015].

diputados era encabezada por su esposa Beatriz Rojkés. En conclusión, más allá de hechos aislados que han manifestado independencia de la judicatura, los jueces y fiscales en Tucumán en los últimos 10 años se han visto sometidos a potencial amenaza del poder político denunciado en diversos pronunciamientos de ONGs como Federación Argentina de la Magistratura (FAM), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de Poder Ciudadano y de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA).¹²³

c) El problema de los “jueces políticos”: designación y ejercicio del cargo

En diversas ocasiones de instancia clave donde les toca ejercer su función, los “jueces políticos” vienen a constituir un rasgo de ilegitimidad que atenta contra la independencia de los organismos (y del poder judicial mismo). La judicatura en la provincia de Tucumán plantea varios problemas en este sentido. En primer lugar, existe un modelo de conformación de la CSJT, de número de miembros “indefinido”. La imprecisión en esta regla, en democracias en proceso de consolidación, es generalmente asociada con diseños institucionales altamente vulnerables a la manipulación política, debido a que el número total de miembros de la Corte puede ser modificado por una ley. La literatura norteamericana denomina esta situación *court-packing*, ya que los políticos tendrían la posibilidad de “rellenar” la Corte con sus propios jueces y modificar el balance de poder interno. Si bien en Tucumán no se registran modificaciones en el número de vocales de Corte, su potencialidad es altamente amenazante para todos los jueces inferiores, teniendo en cuenta la instancia de revisión de fallos y la potestad de superintendencia.¹²⁴

El segundo problema que enfrenta la judicatura tucumana es la designación de sus miembros. Más allá del problema subyacente relativo a la “dificultad contramayoritaria”, en Tucumán, como en el resto de las provincias argentinas y en la Nación, su selección es indirecta, es decir no son directamente seleccionados por medios electivos. Dentro de este sistema indirecto, existen en el país varianzas en el método empleado, así por ejemplo en Chaco el Consejo Asesor de la Magistratura

¹²³ Cfr. La Nación del 20/02/2006 en < <http://www.lanacion.com.ar/782299-avanza-la-politica-sobre-la-justicia-en-las-provincias> > [consulta: 13/12/2014].

¹²⁴ Estudios de Andrea Castagnola (2010) demuestran que aquellas provincias argentinas que legitiman esta posibilidad, han variado positivamente el número de miembros del Alto tribunal en un 64% de los casos. Las variaciones en el tamaño de las Cortes Supremas provinciales, tanto ampliaciones como reducciones, han estado motivadas por cuestiones políticas a instancia de controversias con la oposición.

propone una terna de candidatos para el Alto Tribunal, y el ejecutivo elige a uno de ellos; en Formosa y Neuquén, el ejecutivo propone una terna y el legislativo elige a un candidato y lo designa formalmente, y así se van sucediendo múltiples alternativas que incluyen diversos mecanismos para la selección de jueces.

No obstante ello, el mecanismo más difundido, adoptado en Tucumán, es el implementado en la Nación, que consiste en que los jueces de la Corte Suprema Nacional son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Pero un punto discutido en este mecanismo es la mayoría requerida para este acuerdo. La importancia de este aspecto radica en el hecho de que cuanto mayor sea la mayoría requerida para el acuerdo, mayor legitimidad y consenso tendrá el candidato. Si un partido político no logra los votos necesarios, tendrá que negociar la candidatura con otros partidos, lo cual redundaría en un candidato apoyado por varios partidos y no solamente por uno. En la mayoría de las provincias se establece la mayoría simple, a contrario del sistema nacional posterior a 1994, que establece los 2/3 de los miembros presentes.

En Tucumán, en la Constitución de 1907, art. 115, la mayoría era calificada para el total de los miembros presentes. En 1990, la provincia adoptó el sistema nacional vigente en ese momento y bajó la exigencia hasta la mayoría simple de los miembros presentes, lo que generó que la legislatura tenga menor grado de conflictividad al prestar el acuerdo para la nominación, pero restándole legitimidad a los miembros y un penetrante poder de manipulación. En la reforma de 2006, la Constitución mantuvo este umbral que le permite al gobernador circunstancial, sin oposición, colocar a cualquier miembro elegido por el gobernador, siempre teniendo en cuenta que el dominio de la cámara por el partido gobernante ha sido históricamente del Partido Justicialista.

Sostenemos que los “jueces políticos” (ministros de la CSJT y Ministro Fiscal), que son elegidos por mayoría simple y con quórum simple, carecen de legitimidad propia en el ejercicio de sus funciones por 4 razones:

- *Ilegitimidad de origen:* no fueron elegidos por sus propios estamentos, de manera que pueden no haber pertenecido nunca al sistema judicial.
- *Ilegitimidad de idoneidad:* el mecanismo de selección no adscribe a pautas de idoneidad, sino de afinidad política,
- *Ilegitimidad política:* La selección parlamentaria de los mismos, se realiza con mínimos requisitos de aprobación, sin consenso de la oposición, y

- *Ilegitimidad popular*: El sistema no prevé mecanismo alguno de impugnación popular previo al tratamiento de su designación.

Este dato de precariedad institucional afecta gravemente el funcionamiento democrático, debido a que la intervención de los “jueces políticos” tiene consecuencia en diversos aspectos tales como el “juicio político”, régimen de superintendencia y disciplinamiento de jueces inferiores y fiscales, entre otras. Su participación en las instancias claves del desarrollo institucional es carente de legitimidad, y afectan el posicionamiento de los actores. Si bien estas condiciones son generalizadas en las provincias, no por tales, son óptimas. Al contrario, se puede afirmar que Tucumán, al igual que en la mayoría de las provincias argentinas, conserva rasgos de dominación en la conformación del poder judicial, donde el fortalecimiento de las instituciones sigue siendo una materia pendiente. Como destaca Andrea Castagnola:

(...) la falta de claridad en las reglas o la ausencia de estas han actuado en detrimento de la justicia y han contribuido al descrédito del Poder Judicial y sus integrantes en la sociedad.¹²⁵
 (...) la vuelta a la democracia en Argentina revela un panorama diferente al que se predecía a fines de 1983. Las grandes expectativas de la sociedad por una Justicia imparcial e independiente se fueron socavando con el correr de los años, de ahí la caída llamativa de la imagen de la Justicia. La Justicia como institución política aún continúa sujeta a los intereses políticos y requiere cambios en las reglas institucionales que garanticen independencia (Castagnola, 2010).

B) Dispersión del poder político en las elecciones a gobernador

La importancia de establecer la dispersión del poder político radica en la capacidad de disponer recursos para intentar hegemonizar la composición de la Corte, así como la modificación de leyes y procedimientos. Entre estas condiciones las más notables son la distribución de los votos y las bancas en la Legislatura entre varios partidos políticos y la alternancia de distintas agrupaciones políticas en el ejecutivo (ver Cuadro II.5.).

En la tabla siguiente II.5, observamos los resultados obtenidos en las elecciones a gobernador por los partidos electorales participantes y los votos obtenidos. Los cuadros en color representan al justicialismo tucumano bajo distintas denominaciones formales, y se puede apreciar la presencia histórica y los niveles de preferencia electoral en los períodos analizados. Desde el años 1983 hasta la elección de 2003, el PJ accedió a la

¹²⁵ En 1984, el 57 de la población tenía una imagen positiva de la Justicia en el país. En 1991, solamente el 27%, y en 2000, sólo el 18% (cf. Castagnola (2010).

gobernación con un caudal de votos del 45,24% promedio, con máximos de 54,8% en 1983. Sin embargo en las elecciones de 2007 el caudal de preferencia alcanzó el 80,1%, y en la de 2011 (cuando Alperovich aspiraba a un tercer mandato), fue del 73,9% (ver Cuadro II.5).

Cuadro II.5.: Resultado de partidos en competencias electorales a Gobernador

	1983		1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PJ	254.554	54,8	131.185	24,3												
Frente Fundacional									217.852	35,5	271.579	42,7				
Frente de la Esperanza					284.479	50,8	181.508	32,2								
FPV													529.449	75,6	589.115	69,9
UCR	181.376	39,0	177.506	32,8	23.424	4,2	109.558	19,4					15.285	2,2		
Frente Accion Provincial			100.122	18,5												
Bandera Blanca			83.568	15,5												
Alianza Trab Educ Justicia									136.298	22,2						
Union por Tucuman											157.582	24,8				
Acuerdo Civico Social															122.409	14,5
FREPASO							5.923	1,1								
Fuerza Republicana					247.802	44,2	266.761	47,3	211.033	34,3	122.363	19,2	35.759	5,1	26.191	3,1
Proyecto Popular															23.960	2,8
P.E.R.U.C.A.															9.957	1,2
Frente Anticorrupt											54.640	8,6				
Partido Laborista					3.382	0,6							22.599	3,2		
Coalicion Civ. Resistencia													25.517	3,6		
RECREAR													13.330	1,9		
Frente por la Dignidad													9.238	1,3		
Democracia Cristiana	28.548	6,1											5.383	0,8		
Izquierda Unida											2.349	0,4	3.759	0,5		
Partido Obrero											1.610	0,3	7.437	1,1	3.972	0,5
Partido Socialista													4.927	0,7		
Otros			48.632	9,0	971	0,2			49.211	8,0		4,1	22.079	3,9	35.940	8,0
TOTAL	464.478	100	540.366	100	560.058	100	563.750	100	614.376	100	635.942	100	694.762	100	811.544	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la Junta Electoral Provincial

La tabla siguiente II.6., sintetiza la competencia electoral en la provincia desde 1983. El indicador utilizado refleja el número efectivo de partidos electorales. El indicador resulta de la suma de todos los partidos que obtuvieron votos, ponderado por

la proporción de votos válidos recogido por cada uno de ellos.¹²⁶ Se consideran los resultados de las elecciones de gobernador desde el año 1983.

Cuadro II.6.

Número efectivo de partidos. Elecciones a Gobernador Tucumán 1983-2011	
	Gobernador
1983	2,19
1987	4,44
1991	2,19
1995	2,74
1999	3,41
2003	3,47
2007	1,71
2011	1,94

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Provincial

El comportamiento electoral en Tucumán puede considerarse hasta el año 2003 competente y participativo, con la presencia electoral que oscila entre 2,19 y 4,44 partidos, sin embargo las celdas en color destacan la hegemonía partidaria del justicialismo en las elecciones de 2007 y 2011, resumiéndose la performance de partido único. El indicador pone de manifiesto la hegemonía alcanzada en las últimas elecciones, que evidencia una clara tendencia hacia la concentración partidaria.

C) La composición de la Legislatura

La alta fragmentación partidaria puede entenderse como un signo de que no existe una posición política dominante en la ciudadanía, por lo tanto, como un freno difuso de posibles intentos el Poder Ejecutivo o las mayorías legislativas para debilitar el *accountability* de las cortes. En segundo lugar, si los votos se reparten entre varias facciones y el reparto de las bancas tiende a coincidir con la distribución de votos, es improbable que se formen mayorías legislativas de un solo partido.

¹²⁶ Se calcula con la fórmula $\frac{1}{\sum_{i=1}^n c_i^2}$ donde C_i indica la proporción de votos obtenida por el partido i . Todos los partidos reincluyen en la cuenta por lo que se considera exhaustiva. Dado que el impacto de cada partido en el agregado es determinado por la proporción de votos que obtuvo, el indicador captura el grado efectivo de fragmentación de los votos. Así, por ejemplo, un número efectivo de partidos de 2,5 indica que los votos se repartieron entre dos partidos principales y un tercer espacio, que puede ser ocupado por uno o más partidos menores.

Estas consideraciones deben relativizarse en el caso tucumano, donde si bien observamos una amplitud en la participación de partidos, debe ser analizado bajo la lógica del sistema “de acoples” vigente en la Constitución provincial. El sistema incentiva una muy alta fragmentación de partidos, que se acoplan a una sola oferta para el ejecutivo. De esta manera cada acople trabaja y se financia de manera independiente para conseguir su banca en la Legislatura o Concejo Deliberante, pero de manera colateral empuja a la candidatura del gobernador o intendente. Finalmente una vez conseguida la banca estas facciones se reintegran al bloque oficial y aún en el caso de sostener públicamente independencia ideológica con el partido dominante o “colector”, en la práctica son funcionales al oficialismo debido a los beneficios que le aporta.

Este sistema cuenta con beneficios para los “acoplados”, tales como formar parte del paquete de “gastos sociales” en un sistema de organización verticalista y discrecional que administra el presidente de la Legislatura. En la práctica esta hiper-fragmentación partidaria puede ser considerada intra-partidaria donde los “acoplados” terminan votando las órdenes del gobernador, sin embargo para el oficialismo implica un gasto excesivo para mantener hegemonizado a su sector.

En el gráfico siguiente II.7, analizamos la participación de partidos teniendo en cuenta los colectivos que se acoplan al justicialismo bajo diversas denominaciones formales.

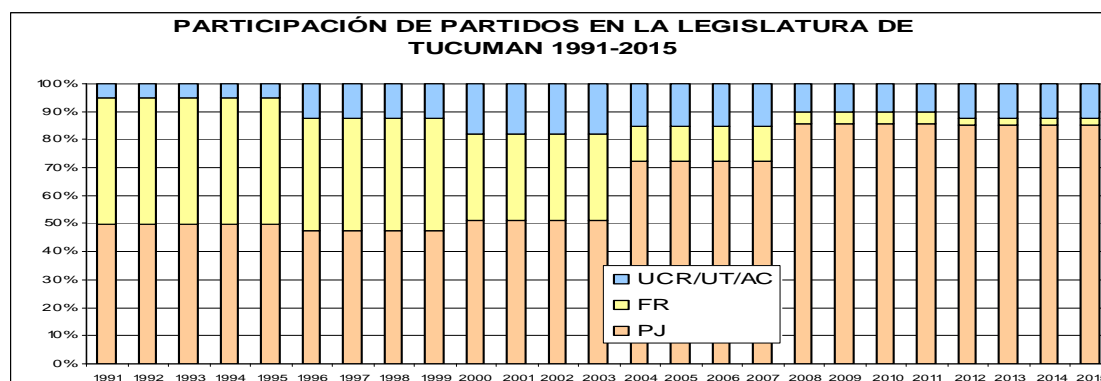
Cuadro II.7: Share partidario en la legislatura tucumana

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PJ	73%	73%	73%	73%	86%	86%	86%	86%	84%	84%	84%	84%
UCR	15%	15%	15%	15%	10%	10%	10%	10%	12%	12%	12%	12%
FR	13%	13%	13%	13%	4%	4%	4%	4%	2%	2%	2%	2%
OTROS	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	2%	2%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Honorable Legislatura de Tucumán. 2014.

En el Cuadro anterior II.7, el PJ es considerado con la suma de distintas agrupaciones formales. La UCR, es considerada en término preponderantes, pues en realidad consolida alianzas con otras agrupaciones electorales, tales como la Democracia Cristiana, Partido Socialista, Movimiento Barrios de Pie, etc, que forman actualmente el Acuerdo Cívico y Social. La frecuencia y el tamaño de las mayorías oficialistas en los parlamentos pueden interpretarse como indicadores de la capacidad del partido gobernante para avanzar sobre otros poderes.

Cuadro II.8: Share histórico de partidos en la Legislatura



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Honorable Legislatura de Tucumán. 2014.

Como se observa en el período de análisis que mostramos en el gráfico II.8, el partido gobernante obtuvo una mayoría propia permanente en el recinto cuya evolución manifiesta una clara tendencia hacia la hegemonía. El gobernador no ha necesitado del apoyo de otros partidos para sancionar leyes o intentar juicio político contra jueces.

4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

En base a las consideraciones del capítulo, concluimos el análisis de contexto político afirmando que esta categoría es la que mayor variación ha experimentado en el período de análisis.

Cuadro II.9: Sumario de variables del contexto político¹²⁷

Entorno político	1990 - 2003	2003 - 2015
Contexto nacional favorable	+	-
Equilibrio Alto Tribunal (Distancia ideológica)	-	-
No registra Juicio Político a los jueces	+	-
Contexto provincial democrático	+	-
Primera minoría importante	+	-
Equilibrio parlamentario	-	-
Libertad de prensa	+	+

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, al término de este recuento de contexto socioeconómico-cultural (Capítulo I) y contexto político (Capítulo II), estamos en condiciones de comprender un conjunto de factores que favorecieron la dinámica, persistencia y regresividad de los

¹²⁷ Esta dimensión está constituida por 7 componentes. Clasificaremos en entorno político favorable si se observan 6 o más de los componentes, entorno político medio si se observan 4 o 5 de los componentes establecidos, y desfavorable, si se registran menos de 4. Cfr. Anexo metodológico.

organismos de control en la arquitectura institucional de la provincia (ver Cuadro II.10). En general podemos resumir que todas las políticas implementadas han sido convalidadas por la aceptación electoral sin precedentes en la historia tucumana de mano de Alperovich. Sin embargo, un elemento determinante para el análisis se vincula al contexto nacional e internacional. La ausencia de exigencias de *accountability* por parte de la Nación, y de la Nación hacia el mundo “occidental”, han liberado el ambiente de molestas trabas institucionales de mejoramiento y de adecuación. Si no se ha avanzado de manera más incisiva en la degradación del sistema institucional provincial ha sido gracias a la actitud emblemática que ejerció el tribunal en lo Contencioso-Administrativo que puso freno a la vigorosa penetración del ejecutivo, de manera disuasiva y ejemplar.¹²⁸

Los estudios de las causas que posibilitaron el acceso de estas mayorías inéditas a los cuerpos deliberativos han sido numerosos en la literatura moderna, no obstante ello, vemos que la aceptación pública ha tenido que ver más con elementos de tipo clientelares, que en la valoración de la calidad institucional (Schiumerini y Page, 2012).

Cuadro II.10: Ambiente: contexto socioeconómico-político-cultural

Ambiente de la provincia de Tucumán		1990s	2003 - 2015
Factores estructurales largo plazo	Contexto socioeconómico	Intermedio	Desfavorable
	Cultura de la legalidad	Desfavorable	Desfavorable
	Condiciones políticas estructurales (reparto de recursos fiscales)	Intermedio	Desfavorable
Factor contingente corto plazo	Contexto Político	Intermedio	Desfavorable

Fuente: Elaboración propia.

Nuestra hipótesis formula que las 3 dimensiones analizadas: contexto socio-económico, cultura de la legalidad y contexto político colaboran de manera sistémica en la conformación de un ambiente histórico que propicia la emergencia de constructos institucionales distorsivos, irregulares, ineficientes y superficiales, reproduciendo condiciones favorables para la generación de un ciclo sistémico regresivo y vicioso. Desactivar esta dinámica resulta imprescindible para generar un cambio en la matriz de oportunidades (incentivos/restricciones) y procurar condiciones virtuosas que generen un ambiente de sana competencia, equidad, inclusión y respeto a la ley.

¹²⁸ Cfr. La Gaceta del 09/05/2015: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/538219/politica/otro-fallo-voltea-institutos-constitucion-retocada-2006.html> [consulta: 09/05/2015].

CAPÍTULO III

TRIBUNAL DE CUENTAS DE TUCUMÁN

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tucumán, tiene su origen en el año 1963 bajo la Ley de Contabilidad y Tribunal de Cuentas (Decreto-Ley N° 56/17). En noviembre de 1999 la Legislatura provincial sancionó la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Tucumán (Ley 6970) que sustituyó a la entonces vigente Ley de Contabilidad. Toda la segunda parte de la Ley está dedicada al Control Externo a cargo del Tribunal de Cuentas. Este reduce su integración, de los cinco miembros originarios, a conformarse con tres integrantes, los cuales durarían cuatro años en sus funciones. Desde la vigencia de esta ley, el Tribunal de Cuentas pasó a estar, en esta etapa, integrado por el Dr. Darío Domingo de Prada al que se le sumaron el C.P.N. Miguel Chaibén Terraf y el Dr. Sergio Miguel Díaz Ricci. Con posterioridad, durante el año 2002 se realizaron algunas modificaciones que mejoraron el rendimiento y aclararon términos difusos de la Ley de Administración Financiera; y fue así que por imperio de la Ley N° 7257 de enero de 2003, se consagró la inamovilidad de los cargos de los integrantes del Tribunal de Cuentas. Durante el período diciembre 2003-2015 no se produjeron modificaciones a la ley vigente, sin embargo el organismo ganó en status legal, al ser incorporado en la Constitución sancionada en 2006.

1. EJES AXIOMÁTICOS

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI),¹²⁹ así como las resoluciones 19/12/2014¹³⁰ y resolución A/66/209 del 22/12/2011 de Naciones Unidas, establecen los principios básicos que debe cumplir toda *Entidad de Fiscalización Superior* (en adelante EFS). Al respecto, las recomendaciones mencionadas proponen garantizar:

- a) autonomía funcional,
- b) recursos materiales y humanos necesarios para su funcionamiento,

¹²⁹ Cfr. < <http://www.intosai.org/>> [consulta: 19/02/2015].

¹³⁰ Cfr. < <http://www.intosai.org/es/actualidades.html>> [consulta: 19/02/2015].

- c) capacidad para el desarrollo y aplicación profesional de normas y métodos de auditoría,
- d) capacitación y desarrollo dirigido,
- e) intercambio de conocimientos y experiencias,
- f) comunicación pública sobre el valor y beneficios de la auditoría pública externa,
- g) libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales¹³¹ y
- h) apertura y conocimiento al escrutinio público de sus resultados.

Este conjunto de principios tiende a garantizar la calidad y objetividad de las auditorías realizadas, la transparencia de los procesos, la credibilidad de las EFS y la posibilidad de que estas prácticas de contabilidad pública se materialicen en acciones preventivas y correctivas para mejorar la gobernabilidad. Nuestra premisa es que en la medida en que una EFS posea estas características, mayor será la probabilidad de que se implemente una mejor rendición de cuentas y consecuentemente se minimice la posibilidad de actos de corrupción.

Entendemos que el diseño institucional de las EFS debería estar orientado en este sentido, contemplando las características antes mencionadas. Por lo tanto nos preguntamos si el Tribunal de Cuentas de la provincia de Tucumán reviste esta característica de fortaleza para ejercer el debido control de las finanzas públicas o, por el contrario, nos encontramos ante un marco regulatorio débil. Entendemos que un diseño institucional robusto o fuerte debe poseer una alta consideración de su dimensión normativa, contar con mayor autonomía funcional, mayor capacidad para el ejercicio de fiscalización, recursos humanos capacitados, recursos financieros suficientes y finalmente una relación con los Poderes del Estado independiente. Por el contrario, un diseño institucional débil sugiere un débil reconocimiento normativo, escasa autonomía funcional, facultades de control restringidas, recursos financieros y humanos limitados,

¹³¹ En este sentido la Asamblea General de las Naciones Unidas ha emitido mediante resolución del 19 de diciembre de 2014 medidas para fortalecer las EFS. La Resolución “Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” enfatiza -reafirmando su resolución A/66/209, de 22 de diciembre de 2011– la importancia de la independencia de las EFS. En esta resolución se declara que las EFS sólo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz únicamente si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa. Asimismo se alienta a los Estados Miembros procurar la correspondiente independencia y mejora de los sistemas de contabilidad pública en el contexto de la agenda de desarrollo después de 2015.

y un vínculo fuerte o dependiente con los poderes del Estado, especialmente con el ejecutivo.

Para el objetivo de estudio nos proponemos analizar el organismo de control desde 3 dimensiones operativas: a) una dimensión legal que analiza las capacidades o competencias que el marco jurídico le otorga, b) una dimensión funcional-administrativa que analiza aspectos relacionados con su organización institucional interna, recursos financieros y recursos humanos con los que el organismo cuenta para el ejercicio de sus funciones, y c) una tercera dimensión que analiza los vínculos entre la EFS y los Poderes del Estado provincial.¹³²

2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN¹³³

En la siguiente sección analizaremos los componentes institucionales de la EFS, en el marco normativo de la Constitución provincial reformada en 2006, y en la ley N° 6970 y modificatorias.¹³⁴

El Tribunal de Cuentas de la provincia (en adelante TC) está instituido por 2 cuerpos normativos: La Constitución provincial en sus artículos 78 a 80; y la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial N° 6970; normas modificatorias y relacionadas, y decretos reglamentarios.¹³⁵ La Ley 6970 data de 1999. El órgano de control externo fue modificado en 2002, y desde la fecha hasta la actualidad no fue modificada la norma que lo contempla. Hacia el año 2006, se produce su consagración en la Constitución reformada, pero la Ley 6970 permanece en el mismo estado de 2002.

¹³² Seguimos en este punto las pautas metodológicas de Figueroa Neri (2009), Mora Brenes (2014) y INTOSAI, Declaración de Lima (2007).

¹³³ El criterio de evaluación del organismo ha sido arbitrariamente elaborado por el autor según explicación contenida en el punto 2 del Anexo Metodológico de esta obra.

¹³⁴ Los criterios de clasificación de cada una de las dimensiones está explicada detalladamente en el Anexo Metodológico de esta obra.

¹³⁵ Cfr. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/> [consulta: 22/01/2015].

A) Dimensión legal

a) Solidez jurídica

a') Fundamento Constitucional

Las funciones y atribuciones que corresponden desempeñar al TC, están contenidas en la Constitución provincial, en sus arts. 78 a 80, el art. 78 *in fine*, declara:

Goza de plena independencia y autonomía funcional y de legitimación activa y pasiva en materia de su competencia. Dicta su propio reglamento de funcionamiento y de procedimientos para el ejercicio de sus facultades. Los sujetos privados que perciban o administren fondos públicos están sujetos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

Este status legal, única modificación al diseño de su estatuto jurídico en el período analizado, le otorga legitimidad y sugiere un fortalecimiento de las facultades que se le otorgan en otras leyes. La sanción de la Constitución provincial de 2006 ha mantenido los criterios de la ley 6970, anterior a la misma.

b') Claridad jurídica

La incorporación de enmiendas legales produce en determinados caso confusión legal, que da lugar a planteos judiciales. Debido a algunas objeciones de claridad que inducen en este caso a la ineficiencia del organismo (ver punto 2.3. apartado b), valoraremos esta dimensión negativa.

Dado que la categoría cumple con uno sólo de los 2 requisitos establecidos, valoramos a la misma como intermedia (ver Cuadro III.1).

Cuadro III.1: Evaluación de la solidez jurídica

Componente	Ley 6970	Const. Prov. 2006
Status Constitucional	-	+
Claridad jurídica	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

b) Autonomía

a') Nombramiento de los titulares.

Nombramiento: La independencia en el nombramiento de los titulares se considera un área fundamental de la autonomía de todo organismo. En relación a esta categoría observamos que el TC se integra con 3 vocales nombrados por el PE provincial con

acuerdo de *mayoría absoluta* de la Legislatura, es decir con la aprobación de la mitad más uno de los votos de toda la cámara legislativa (estén presentes, o no lo estén). Atenúa un poco tal interferencia del PE, la circunstancia de que los vocales son inamovibles y sólo podrán ser separados de sus cargos mediante el procedimiento de Juicio Político previsto en la Constitución.

Constituye una fortaleza del TC, el hecho de estar constituido por un tribunal de 3 integrantes, cuya titularidad se resuelve de manera participativa en el seno del Tribunal. Es mucho más fácil controlar políticamente a un titular individual que a una dirección colectiva. Sin embargo la capacidad de no ser “acordado” por una mayoría calificada, sumado a que la elección de los titulares es realizada por el PE, constituye un retroceso en la dirección de la “autonomía empoderada” (Ackerman, 2007: 204). Tampoco se prevé algún mecanismo de selección de antecedentes y oposición para garantizar la idoneidad. Por otro lado, en el art. 79 *in fine*, sin ser partes del Poder Judicial, se les otorga un tratamiento de tipo judicial a los vocales, asimilando su permanencia con la estabilidad vitalicia de los vocales de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, pero no se adecua el procedimiento de selección de los mismos al sistema de los magistrados inferiores, es decir a través del Consejo Asesor de la Magistratura, Ley provincial 8.197 (CAM): “*Gozan de las prerrogativas, remuneraciones e incompatibilidades de los miembros de la Corte Suprema. Los vocales son inamovibles en su cargo mientras dure su buena conducta*”. Con lo cual, la ley ha establecido inexplicablemente una clara diferenciación entre este tribunal que no es parte del Poder Judicial, pero posee claras funciones jurisdiccionales y cualquier otro tribunal inferior de la provincia.

Para considerar una autonomía propiamente dicha, los vocales del TC deberían ser nombrados por la Legislatura con mayoría calificada, pues de lo que se trata es de evitar el control del órgano de parte del ejecutivo. Otra fortaleza valorable en el TC es la definición legal de estándares mínimos de condiciones personales. Entre los requisitos contenidos en la Constitución se exige el título universitario de los vocales, una cantidad de 10 años de ejercicio profesional (en actividad pública como privada), residencia de 2 años y 35 años de edad (arts. 78 y 79 CP). Entre las restricciones para su nombramiento el art. 114 de la ley 6970 prevé a los concursados o inhibidos por deudas, y a los condenados por delitos dolosos.

Observamos en términos generales una importante dependencia del PE provincial respecto de la designación de sus titulares en tanto el procedimiento es a instancia del gobernador y el acuerdo que presta la Legislatura no requiere mayorías calificadas.

En relación al grado de cumplimiento, el diseño institucional para la selección de titulares se clasifica con una autonomía intermedia al no estar presentes los 5 criterios que la componen (ver cuadro III.5). También relativizamos la importancia de estos elementos, en efecto el cumplimiento de 3 componentes, en términos institucionalistas, podrían satisfacer cierta exigencia casuística. Sin embargo en términos de diseño político, la inexistencia de los otros 2 componentes es de una gravedad tal, que prácticamente invalida los 3 componentes presentes. Esta disparidad entre relevamiento institucional propiamente dicho y apreciación política de diseño, será advertida metodológicamente cuando evaluemos la matriz de incentivos, donde estas categorías cobran dimensión política.

Cuadro III.2: Evaluación de selección de titulares

Componente	Ley 6970
Claridad en la ley	+
Exposición de requisitos	+
Exposición del procedimiento	+
Mayoría calificada	-
No intervención del ejecutivo	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

b') Destitución

El proceso de destitución previsto en la Constitución provincial considera para el caso de los vocales, la presencia de 19 legisladores para prestar quórum y 2/3 para su aprobación. Entre las causales de destitución figuran circunstancias de tipo subjetivas como la del inciso 4 del art. 192: “*En general toda falta grave en el desempeño de sus funciones*”, lo que genera una importante ambigüedad sujeta a valoraciones políticas relativas, que en casos anteriores (v.gr. Caso Alicia Freindemberg), han dado lugar a abusos por parte de las mayorías legislativas.

El procedimiento de remoción es claro y exige una mayoría calificada, previa comprobación de las causales previstas legalmente, no obstante, la presencia de causales subjetivas, deja abierta la posibilidad de aplicar criterios inconsistentes. Por otra parte entendemos que una necesaria rendición de cuentas por parte del propio TC exige

considerar otras causales de destitución no previstas en la ley. La ley prevé como causales en el art. 192:

Las causales de remoción de los miembros del Tribunal de Cuentas serán:

1. Actividades incompatibles con el ejercicio de sus funciones.
2. Incumplimiento de los deberes a su cargo.
- 3 Negligencia e impericia manifiesta en el ejercicio de su función.
4. En general toda falta grave en el desempeño de sus funciones.

En relación al grado de cumplimiento, para la destitución o remoción de titulares se clasifica con una autonomía alta al carecer de solo uno de los componentes establecidos (ver cuadro III.3).

Cuadro III.3: Evaluación de destitución de titulares

COMPONENTE	Ley 6970
Claridad en la ley	+
Exposición de requisitos	+
Exposición del procedimiento	+
Mayoría calificada	+
Causales objetivas	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

c') Libertad de gestión

Hemos planteado en lo relativo a la gestión interna, que el organismo debe poseer capacidad para el nombramiento de su personal, libertad de organización interna, elaboración de su propio reglamento y ejercicio de su presupuesto de manera independiente. Con relación a la autonomía presupuestaria la ley 6970 define que “*Para el desempeño de su propio cometido, goza de plena autonomía funcional y presupuestaria*” (art. 115, 1° párrafo). Es decir, se le otorga al TC potestad exclusiva de dictar reglamentos de servicio y organización, en las materias de su competencia.

En relación al presupuesto, se establece que el Poder Ejecutivo es quien remite conjuntamente con el Presupuesto provincial, el presupuesto de gastos elaborados por el TC. No obstante ello el TC ejerce su presupuesto con plena autonomía respecto de los procedimientos establecidos en materia de ejecución presupuestaria y administración de fondos. Una óptima y deseable autarquía financiera postula la no injerencia del ejecutivo en la preparación y/o asignación del presupuesto (v.gr. mediante la cláusula de porcentaje prevista constitucionalmente), de manera de evitar recortes o limitantes operativas, sin embargo en términos generales es posible establecer que la ley le otorga

una alta autonomía para su organización interna y ejercicio independiente del presupuesto, por cuanto se cumple con 5 de los 6 criterios requeridos para esta categoría, evaluamos la categoría como alta (Ver cuadro III.4).

Cuadro III.4: Evaluación de libertad de gestión

Componente	Ley 6970
Nombra a su personal	+
Se organiza internamente	+
Elabora y aprueba reglamento interno	+
Elabora su presupuesto	+
Ejerce su presupuesto	+
El legislativo aprueba el presupuesto (no el PE)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

d') Universo de trabajo

Una característica que define fortaleza en el diseño legal de una EFS es la independencia para elaborar su programa de trabajo y establecer las metodologías de revisión de las cuentas públicas. La ley 6970 se convalida con la disposición constitucional que establece para el ejercicio de sus potestades de absoluta independencia funcional y presupuestaria respecto de cualquier poder, ente u organismo político, siendo sus resoluciones sólo apelables por vía de recurso ante la Corte Suprema (art. 78 Const. Prov. y arts. 115 y 129 Ley 6970). Se inviste al TC como organismo rector del control externo de la Administración Pública Provincial centralizada, organismos descentralizados o autárquicos y control de la ejecución presupuestaria que realizan los poderes judicial y legislativo (art. 114 Ley 6970).¹³⁶ Puede dictar reglamentos necesarios para su funcionamiento, así como normas suplementarias a las que deben ajustarse las funciones contables de la Administración (inc. 9, art. 131 Ley 6970). Requerir informes a entes oficiales o privados (inc. 6 y 8, arts. 131 y 132 Ley 6970), y hacer comparecer a funcionarios o agentes públicos o particulares para solicitar información (inc. 6, art. 131, Ley 6970).

Asimismo el art. 134 de la Ley 6970 establece que el TC organizará su funcionamiento interno y dictará sus reglamentos respectivos. Sus órdenes son de carácter obligatorio y puede hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus

¹³⁶ Esta disposición ha sido cuestionada judicialmente y se ha establecido que la Cámara en los Contencioso Administrativo actúa como tribunal de alzada en las resoluciones del TC. Esta circunstancia agrega un dato de incertidumbre a la disposición constitucional.

resoluciones (art. 133 *in fine*, Ley 6970) Estas características colocan al TC por encima de cualquier otra instancia en términos de normas sobre los sujetos a su control en la materia que le compete. En tal sentido en esta dimensión calificamos su autonomía como alta. (ver Cuadro III.5).

Cuadro III.5: Clasificación del universo de trabajo.

Componente	Ley 6970
Elabora su programa de trabajo	+
Aprueba su programa de trabajo	+
Establece las metodologías de revisión	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

e') Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones

Es una característica importante vinculada a la capacidad e independencia de valorar daños a la hacienda pública y aplicar sanciones como resultado de la fiscalización. En este sentido el TC tiene capacidad de aprobar o desaprobar en los juicios de cuentas los procesos de recaudación e inversión de fondos públicos (inc. 16, art. 131, Ley 6970); traer a juicio de cuenta o de responsabilidad a todo tipo de funcionario o particulares (inc. 14, art. 131, Ley 6970); determinar los daños que haya sufrido la Administración Pública y fijar las indemnizaciones o resarcimientos respectivos, todo ello con jurisdicción y competencia exclusiva (art. 154, Ley 6970). Además de ello el art. 175 de la Ley 6970 declara que las sentencias condenatorias del TC tendrán fuerza ejecutiva y constituirán título suficiente para iniciar el cobro por la vía establecida para los tributos provinciales. También el TC posee la facultad de aplicar sanciones tales como: llamado de atención; multas, apercibimiento; obligaciones contempladas en el instituto de la *probation* (inc. 1, art. 172, Ley 6970); puede asimismo imponer la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, hasta un máximo de 10 años (sin embargo esta sanción es inaplicable para legisladores, miembros de la Corte Suprema y magistrados).

En casos en que se aplique una sanción a un funcionario o empleado, se le es comunicada la misma al organismo respectivo, sin embargo no prescribe recomendaciones de carácter vinculante, así como tampoco puede ejercer el despido del funcionario responsable de irregularidades. Esta condición dotaría de mayor respetabilidad a la decisión del órgano rector de la Hacienda Pública, además que las

mismas deberían cumplirse en los plazos fijados por el TC sin prescripción, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas más allá de los ciclos políticos. Además notamos la inconveniencia de la caducidad de las acciones emergentes de los hechos o actos que competen al TC su juzgamiento por el transcurso de 5 años (art. 194, Ley 6970), así como la prescripción de sus decisiones por el transcurso de 10 años (art. 195, Ley 6970). No obstante estas observaciones la EFS cumple con ambos criterios exigidos (ver Cuadro III.6).

Cuadro III.6: Clasificación de la determinación e daños

Componente	Ley 6970
Establece indemnizaciones y sanciones pecuniarias	+
Inicia el procedimiento correspondiente	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

c) Facultades:

a') Control de operaciones del Estado

La Constitución provincial establece que el TC es el órgano externo de fiscalización de los recursos y patrimonio del Estado en los aspectos legales, presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales (art. 78 CP). A su vez la ley 6970 establece entre sus principales funciones:

- 1) *capacidad de fiscalizar* a todo funcionario o agente del sector público provincial y terceros ajenos al mismo, personas jurídicas o sujetos privados, que hayan sido confiados para recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores y otros bienes del Estado provincial y comunas, quedando excluidas las municipalidades (art. 121, Ley 6970);
- 2) *control preventivo* de todo acto administrativo que implique el empleo de fondos públicos realizados por el Estado provincial, organismos descentralizados y otros que se crearan que dependieran del Estado provincial (inc. 1, art. 124, Ley 6970), con un plazo para expedirse de 5 días el Tribunal y 48 horas las delegaciones fiscales (art. 127, Ley 6970). El órgano emisor de todo acto administrativo referido a la hacienda pública tiene la obligación legal de comunicarlo, antes de entrar en ejecución, al Contador Fiscal Delegado. Dicho acto no puede ejecutarse válidamente sin la aprobación de

éste. De esta manera el TC puede fiscalizar si los responsables dentro de la administración activa, encargados de la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, cumplen a cabalidad con sus funciones;

- 3) el *control de los procesos* (control concomitante), la recaudación de los recursos; y el *control posterior* o de juzgamiento de las cuentas de percepción e inversión de la Hacienda pública, así como de todo acto administrativo que afecten los intereses del patrimonio fiscal, es decir, este último párrafo hace mención a la potestad jurisdiccional en sede administrativa a través del “juicio de cuentas” o “juicio de responsabilidad” (art. 126, Ley 6970).

El art. 206 de la ley refuerza la capacidad fiscalizadora ante los organismos autárquicos y/o descentralizados, y el art. 114 in fine de la ley 6970 otorga potestad fiscalizadora de la ejecución presupuestaria o empleo de fondos públicos de los poderes legislativo y judicial. La responsabilidad solidaria por los actos u omisiones violatorias de disposiciones legales, reglamentarias se extiende hacia quienes dispongan, ejecuten o intervengan, aún cuando reciban órdenes (art. 121, ley 6970), lo cual constituye un punto de solidez en la adjudicación de responsabilidades.

Es potestad del TC vigilar el cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales relativas a las finanzas públicas (inc. 4, art. 131, Ley 6970), así como interpretar normas jurídicas vinculadas a la recaudación o inversión de recursos fiscales, siendo sus pronunciamientos obligatorios para la Administración pública. Es decir, se le otorgan facultades para el control de legalidad, contable y técnica no sólo de los organismos de la Administración centralizada, sino además de las actividades privadas que emplearan recursos públicos.

En el aspecto analizado advertimos fortalezas en la arquitectura legal, sin embargo, esta dimensión (*Control de operaciones del Estado*), el TC presenta algunas debilidades cuya apreciación va desde leves a graves. El déficit más importante que podemos apreciar es la incapacidad del TC para fiscalizar a las jurisdicciones municipales, sin embargo esta inhabilidad surge de la arquitectura constitucional que le otorga amplia independencia a las municipalidades, tema harto conflictivo en general en la mayoría de las municipalidades argentinas. Dado el criterio de independencia de estas jurisdicciones, poseen su propio sistema de fiscalización. Esta característica le otorga

cierta debilidad a la EFS, que deja sin resguardo de la debida fiscalización a una porción importante del presupuesto provincial.

Por otro lado advertimos la incapacidad legal del TC para ejercer control sobre los contratos del Estado, cuando los mismos son observados por el TC. El sistema opera de la siguiente manera: una vez dispuesto un acto administrativo que comprometa fondos públicos, el mismo debe ser comunicado para la observación del Contador Fiscal Delegado antes de ser ejecutado, si éste lo observara, el contrato queda suspendido en su ejecución, efecto suspensivo que en circunstancias excepcionales el tribunal podrá dejar sin efecto (art. 127, 3er párr.). Sin embargo, en caso de suspensión, si el Tribunal dispusiere ratificar la observación, tendrá efecto de formal oposición, en cuyo caso el acto podrá cumplirse mediando insistencia del Poder Ejecutivo por decreto firmado en acuerdo de ministros. Esta facultad de insistencia se extiende al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Una vez ejercida esta facultad, el TC debe cursar inmediatamente a la Legislatura el decreto acuerdo y una relación sumaria de las actuaciones. El art. 125 in fine declara: “...*El decreto de insistencia no enerva las facultades del tribunal para la substanciación del pertinente juicio de responsabilidad y aplicación de las sanciones que correspondieren*”. En este caso el TC actúa de manera *ex - post facto*.

Encontramos una debilidad en la solidez jurídica de la ley, al no establecer con claridad la obligatoriedad del TC de llevar el registro de todas las leyes, decretos y acuerdos emitidos por los supremos poderes y de los contratos celebrados por éstos que originaran créditos a favor o cargos en contra del Estado, y fiscalizar el cumplimiento de los mismos. Sin embargo encontramos fortalezas en tanto se le otorgan facultades para el control de legalidad, contable y técnico de las actividades privadas que emplearan recursos públicos, así como la capacidad de fiscalizar a los responsables dentro de la administración activa, encargados de la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, cumplen a correctamente sus funciones.

Consideramos que el TC cumple con los criterios exigidos en 8 de los 9 componentes, por lo que clasificamos la capacidad de fiscalización alta (Cuadro III.7).

Cuadro III.7: Clasificación de Fiscalización de Operaciones

Componente	Ley 6970
Control de fondos públicos	+
Control presupuestario	+
Control financiero	+
Control operativo	+
Auditoría de gestión	-
Control legal	+
Control de ingresos	+
Control de egresos	+
Contratos del Estado	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

b') Capacidad de investigación e información

La Ley 6970 establece la capacidad del TC de examinar en la forma, momento y plazo que estime conveniente libros de contabilidad y documentación, realizar arqueos y toda clase de intervenciones a los efectos de controlar la hacienda pública (art. 128 y inc. 1, art. 131, Ley 6970); requerir de organismos oficiales o entidades privadas información necesaria (inc. 8 y 6, art. 131, Ley 6970). Con ello, se posibilita al TC acceder a la información que el requiera para ejercer sus funciones, lo cual fortalece sus capacidades de control y fiscalización. En casos de urgencia, y ante el silencio de la ley, el TC podrá proponer soluciones a la autoridad correspondiente o aprobar procedimientos o medidas que ésta someta a su consideración, para luego informar a la Legislatura en oportunidad de elevar la cuenta del ejercicio.

Un aspecto importante que valida su fortaleza es que el TC tiene capacidad para instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio. En tal sentido el inc. 4 del art. 133 dispone: “*Comprobar sumariamente toda irresponsabilidad, falta o hecho delictual cometido en la percepción o empleo de fondos públicos*”. Si bien la ley no lo aclara, creemos (y es aceptado jurisprudencialmente) que esta facultad se extiende más allá de los *fondos públicos* y alcanza a los bienes fiscales en general. Esta aptitud para emprender de oficio investigaciones, no admite la participación ciudadana. Es decir que un ciudadano que ha tomado conocimiento de un hecho irregular, y colecta información fehaciente puede presentarse ante el organismo y realizar una denuncia informal, pero si bien esta documentación servirá al TC para realizar su propósito fiscalizador, no permitirá que la denuncia en sí misma adquiera el carácter de tal, con las implicancias legales correspondientes. Tampoco se permite a los particulares ser parte procesal en los sumarios iniciados, perdiendo de tal manera una importante capacidad de participación y control ciudadano. En el hipotético caso

(connivencia mediante) de que el TC dispusiera abandonar las actuaciones, los criterios de rendición de cuentas son exiguos.

Dado que en esta dimensión analizamos sus potestades, más no su deber de rendir cuentas (aspecto que será analizado más adelante), la clasificación para la facultad de investigación del TC se considera alta (ver cuadro III.8). Esta capacidad para actuar de oficio e iniciar sumarios es muy importante para ejercer su autonomía investigativa, sin embargo esta capacidad no cuenta con el correlato de su obligatoriedad.

Cuadro III.8: Clasificación de capacidad de investigación

Componente	Ley 6970
Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación e información	+
Emprende investigaciones especiales	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

c') Función de asesoramiento

El asesoramiento consiste en una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, con la cual se trata de prevenir errores, asesorar, y su importancia radica en la imparcialidad, capacidad técnica y objetividad que caracterizan a los organismos de control externo. El inc. 13, artículo 131, Ley 6970 declara: “Para el debido ejercicio de sus funciones serán atribuciones del Tribunal de Cuentas: “(...) asesorar a los poderes públicos en la materia de su competencia”, De esta manera se habilita al TC a realizar la tarea de asesoramiento a los Poderes Públicos. Debe dejarse aclarado que tal modalidad de intervención en nada desvirtúa o debilita la potestad plena del Control Preventivo que ejerce el Tribunal de Cuentas, o en oportunidad del control posterior. En base a estas consideraciones clasificamos la función de asesoramiento del TC alta (Cuadro III.12).

Cuadro III.9: Clasificación de asesoramiento

Componente	Ley 6970
Asesora a los poderes públicos	+
Puede dirigirse a la autoridad competente	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

B) Dimensión funcional administrativa

a) Recursos financieros

La administración de recursos propios suficientes es un aspecto fundamental para el cumplimiento de las tareas de fiscalización. La constitución provincial, si bien garantiza en su art. 78 plena independencia y autonomía funcional, no prevé de manera explícita su carácter autárquico financiero. Si bien el inc. 10 del art. 131 de la ley 6970 establece: “*Confeccionar su propio presupuesto*”, y puede discrecionalmente ejecutar su presupuesto, no tiene autarquía financiera. El sistema funciona así: el TC elabora el anteproyecto que se eleva a la Oficina de Presupuesto de la Provincia dependiente del P.E. Allí se estudian todos los anteproyectos elevados por las diversas reparticiones provinciales, elaboran el Proyecto de Presupuesto, y éste es elevado a la consideración de la Legislatura.

El sistema para la elaboración de presupuesto, está contemplado de manera global en la ley de administración financiera. En ese sentido el TC comparte con el resto de las dependencias del Estado, incluso con el Poder Judicial, la negociación por la aceptación de su presupuesto por parte del ejecutivo provincial, quien en definitiva es quien coordina y define el Proyecto de Presupuesto Provincial. Distinto sería el caso si el TC se limitara a elevar su presupuesto al ejecutivo, y éste no pudiera observarlo, sólo se ajustara a remitirlo dentro del Presupuesto General a la Legislatura para su consideración en el estado presentado originalmente por el TC (Modelo Costa Rica).

Por lo tanto consideramos que la injerencia del poder político es importante y restringe un criterio amplio de autarquía financiera. En base a estas consideraciones clasificamos al aporte de recursos financieros intermedio (ver cuadro III.10).

Cuadro III.10: Clasificación de Recursos financieros

Categoría	Ley 6970
Por medio del PE	+
Por medio del Presupuesto provincial	+
Por medio del Legislativo	-
Por disposición constitucional	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

b) Recursos humanos

El art. 79 de la Constitución provincial, así como el art. 116 de la Ley 6970 establece que los miembros vocales integrantes del Tc deben poseer título universitario en el área de las Ciencias económicas o abogado de manera indistinta. En relación al resto de los funcionarios y personal que lo integra nada se establece como requisito mínimo estándar para su ingreso. Por otro lado la ley omite prescribir la necesidad de capacitación continua de sus funcionarios, así como la existencia de órgano consultivo alguno. Si bien los funcionarios del TC tienen la oportunidad de participar en los congresos anuales realizados por el IETEI,¹³⁷ su participación es opcional. Pero quizás lo más preocupante es la falta de mención al sistema de ingreso al organismo. En tal sentido no existe un procedimiento establecido legalmente, lo que no garantiza la selección de las personas mejor capacitadas para los puestos vacantes.

Por el contrario se ha sostenido, a través de comentarios informales de los jerarcas, que la mejor forma de garantizar la “solvencia moral” de los funcionarios es a través de la designación de gente conocida. Se ha reforzado esta posición con argumentos tales como: “a través de un sistema de selección se podrá avanzar en la elección de personal altamente capacitado, pero nada garantiza que ellos sean buenas personas”. Esta definición informal de criterio de selección podría resultar apropiado en sociedades estamentales, pero en organizaciones sociales que privilegian la igualdad de oportunidades es absolutamente cuestionable, inequitativa y discriminatoria, por cuanto, si sostenemos en principio que el sistema de selección no puede garantizar la pureza moral de los aspirantes, el sistema de selección discrecional tampoco y esto siempre que el selector discrecional posea la pureza moral necesaria (algo imposible de verificar), de lo contrario, el sistema estaría sometido a tensiones opuestas.

Hemos verificado en nuestras entrevistas una alta moral de trabajo entre sus participantes y un orgulloso sentido de pertenencia e identificación, altamente valorable en la institución. Este rasgo obedecería al sistema de altas remuneraciones que tradicionalmente ha sido reconocido, siendo las retribuciones salariales del TC de las más altas de la administración pública, y por otro lado por el reconocimiento generalizado de la profesionalidad de los funcionarios que la componen. Sin embargo si ello no fuera así, si las circunstancias determinaran que en las máximas jerarquías del

¹³⁷ Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones, ver: <http://www.ietei.com.ar/wordpress/> [consulta: 11/03/2015].

organismo se infiltraran personas de aviesa intencionalidad corrupta, el sistema de discrecionalidad de selección de personal favorecería la rápida propagación de personal inmoral (élites extractivas, al decir de SOTO, 1986) La única herramienta para neutralizar la corrupción (sobre todo porque estamos tratando al principal órgano para su control) es a través del establecimiento de normas claras y efectivas que puedan garantizar la aplicación de sanciones en caso incumplimiento. Normas inclusivas que den oportunidad a todos los que deseen participar del sistema, y que fundamentalmente garanticen su equidad e idoneidad. En base a estas consideraciones la clasificación de los Recursos Humanos es considerada baja (ver Cuadro III.11).

Cuadro III.11: Clasificación de RRHH

Componente	Ley 6970
Los titulares deben poseer título universitario	+
Sistema de ingreso de funcionarios inferiores	-
Centro de capacitación y Consejo consultivo	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

C) Dimensión Relación con los poderes del Estado

a) Vínculo con los poderes del Estado

Las recomendaciones generales de la literatura contemporánea sobre EFS (Ackerman, 2007; Figueroa Neri, 2009 y Mora Brenes, 2014) apuntan a empoderar a los organismos parlamentarios para ejercer el control, designación/destitución de titulares y la adjudicación de sus recursos financieros. Entendemos que en la medida que el vínculo de la EFS con la Legislatura sea más fuerte, mayores garantías de independencia ofrecerá el diseño institucional del TC.

Es opinión prevalente entre las autoridades del TC y la doctrina local, que el “modelo” adoptado en la provincia responde a un criterio del “tipo” de organismo que se ha asumido. Este “tipo” sería contrario a otros, vigente en otras jurisdicciones, tal como en el gobierno federal (Auditoría General de la Nación, AGN). La rigidez de este criterio conceptual no asimilaría posiciones eclécticas ni matices compartidos. Por un lado se asume que el “tipo” del TC, es el de un “tribunal”, con funciones jurisdiccionales, independencia funcional, y por el hecho de controlar a los otros 3 poderes del Estado, no sería susceptible de un control más exhaustivo por ningún otro

poder del Estado. Por el otro lado, el “tipo” correspondiente a la AGN sería el de un órgano dependiente del parlamento, que responde al mismo, cuyo titular sería elegido por la primera minoría, y que carecería de funciones jurisdiccionales. Dentro de la lógica de esta taxonomía, el “tipo” institucional con que se ha investido al TC, éste no debería rendir cuenta a la Legislatura, salvo las excepciones comentadas, ni a ningún otro poder.

No obstante ello, en la práctica, la ley 6970 evidencia que el principal vínculo se establece entre el TC y el Poder Ejecutivo. Este Poder Ejecutivo es el encargado de nombrar a los titulares con acuerdo de la Legislatura. No establece la ley un sistema de selección, ni de concurso de méritos y oposición. El acuerdo de la Legislatura consiste en una mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de la totalidad de sus miembros, estén o no presentes. Omite en tal sentido una mayoría calificada que fortalecería y daría mayor legitimidad a sus titulares.

También existe un vínculo directo en la elaboración de su presupuesto, dado que es en definitiva el PE quien eleva el Presupuesto General de todos los organismos de la provincia. Si bien no se han registrado mayores conflictos en esta área, en la práctica implica que el ejecutivo recorta los gastos que considere innecesarios. Una verdadera autarquía financiera estaría otorgada mediante algún mecanismo que evite la injerencia del Poder Ejecutivo en la elaboración de su presupuesto, tal como un porcentaje del Presupuesto General establecido en la Constitución o ley, o eventualmente, aunque no tan definitiva como la solución anterior, establecer un mecanismo mediante el cual el anteproyecto elevado no pueda ser modificado por el ejecutivo, y deba ser remitido en su estado original (según elaboración del TC) a la Legislatura para su consideración.

Con la Legislatura no se establece vínculo, sino en aspectos políticos. La legislatura es quien lleva adelante el Juicio Político al que serían eventualmente sometidos sus miembros titulares, por ello se vincula con la Legislatura a través de informes relacionados con observaciones afectadas por el *recurso de insistencia*, o en ocasión de la presentación de la cuenta de inversión, o de alguna otra circunstancia que implique una responsabilidad política de su actuación.

Otro vínculo tangencial (no a manera de rendición de cuentas, sino de mero informe), se da en la obligación de emitir informe sobre la presentación que el ejecutivo realiza a la Legislatura de su ejercicio devengado, llamado Cuenta de Inversión. Sin embargo, la ley establece en el art. 109: “...*Si dentro del segundo (2º) período de*

sesiones ordinarias siguientes la Honorable Legislatura no se expidiere, la Cuenta de Inversión se considerará aprobada” El plazo exiguo de prescripción otorgado a la Legislatura que supone la endogeneidad del mandato de un Legislador coincidente con el plazo del gobernador, genera un inexplicable marco de impunidad a los responsables del ejecutivo que no se relaciona con los plazos prescriptivos del Código Civil, ni con los propios plazos establecidos en la ley. La aprobación “ficta” de la cuenta de inversión, establecida en el art. 109 *in fine* de la ley es una clara renuncia a uno de los pilares fundamentales del *estado de derecho*, dejando a la comunidad tucumana carente del control básico de su Hacienda Pública.

La legislatura no nombra a los titulares del TC, y los mismos no responden a la misma. No presenta ante la misma un informe de ejecución de su presupuesto, y mucho menos está obligado a responder informes que estos le soliciten.

Por otra parte destacamos como fortaleza que la Constitución provincial en su art. 78 le otorga al TC legitimación activa y pasiva en materia de su competencia, y el art. 80, inc. 5 le confiere “jurisdicción y competencia exclusiva y excluyente en sede administrativa” con facultad para aplicar sanciones. Esta disposición coloca al TC como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización, por lo tanto el conjunto normativo que regula la competencia, estructura, actividad, relaciones, procedimientos, responsabilidades y sanciones derivadas de la fiscalización son administradas por el TC, lo que lo coloca por encima de cualquier otra instancia o entidad estatal en materia de control. En cuanto a la clasificación del vínculo con los Poderes del Estado, la consideramos baja en tanto cumple con uno solo de los requisitos establecidos (ver Cuadro III.12).

Cuadro III.12: Clasificación del vínculo con los Poderes del Estado

Componente	Ley 6970
Designación de los titulares a través de la Legislatura	-
Los titulares responden por sus acciones a la Legislatura	-
Órgano rector del sistema de control y fiscalización	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

b) Relación de dependencia

La literatura contemporánea sobre el tema, destaca la importancia de establecer una fuerte relación de dependencia con los organismos parlamentarios, a los efectos de su

accountability. Como explicamos en el punto anterior, el “tipo” de diseño adoptado en la Constitución Provincial otorga al TC la supremacía sobre cualquier otro órgano de control en el art. 78: “*El Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo y de fiscalización del empleo de recursos y del patrimonio del Estado en los aspectos legales, presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales...*” superando aún a la propia Legislatura en la vigilancia de la Hacienda Pública. Consecuente con este criterio, no figura entre sus obligaciones entregar una memoria explicativa de sus labores fiscalizadoras. La Constitución establece como deber del TC en el inc. 4, art. 80: “*Informar a la Legislatura sobre la Cuenta General del Ejercicio (Cuenta de Inversión) que anualmente presenta el Poder Ejecutivo*”, sin embargo exime al TC, a través de su titular, de presentar un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, es decir, de rendir cuentas sobre su propia actuación. El diseño institucional tucumano omite instituir a la Legislatura como el órgano ante el cual el TC deba responder por sus acciones y le otorga plena libertad de acción.

Más allá de estas consideraciones, y del cuestionado intento conceptual de crear un organismo independiente que no rinda cuentas a otro poder, se verifican en el plexo normativo las siguientes condiciones: La Constitución provincial en el art. 80, establece:

Son sus atribuciones y deberes, sin perjuicio de los demás conferidos en la ley:

1) El **control preventivo de todo acto administrativo** que implique empleo de fondos públicos. Cuando advierta transgresiones legales o reglamentarias **deberá realizar observaciones** con carácter de formal oposición al acto, suspendiéndose su ejecución. El acto observado por el Tribunal de Cuentas sólo podrá cumplirse mediando insistencia, por decreto firmado en acuerdo de ministros, si se tratara de un acto emitido por el Poder Ejecutivo. En los ámbitos de los poderes Legislativo y Judicial, la facultad de insistencia corresponde a sus respectivos presidentes. La observación efectuada por el Tribunal de Cuentas será informada por éste a la Legislatura. Cuando la observación emane de contadores fiscales delegados, el trámite será determinado en la ley.

2) **El control de los procesos de recaudación de los recursos fiscales y del empleo de fondos públicos**, cualquiera sea su origen, ingresados al presupuesto provincial o cuya ejecución esté a cargo de la Provincia.

3) **El control concomitante y posterior** de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas.

4) **Informar a la Legislatura sobre la Cuenta General del Ejercicio** que anualmente presente el Poder Ejecutivo.

5) Ejercer jurisdicción y competencia exclusiva y excluyente en sede administrativa promoviendo los juicios de cuentas por falta o irregular rendición de cuentas y los juicios de responsabilidad por hechos, actos u omisiones susceptibles de ocasionar perjuicio fiscal, a fin de determinar la responsabilidad patrimonial, formular los cargos fiscales que resultaren, establecer el monto del daño al patrimonio fiscal y aplicar las sanciones que establezca la ley. La Corte Suprema tendrá competencia originaria y exclusiva para entender la revisión judicial de los actos administrativos ejecutados de conformidad y con la aprobación del Tribunal de Cuentas” (art. 80, Const. Prov.). (Las negrillas son nuestras).

Podemos observar que la Constitución establece “atribuciones y **deberes**”. Por otro lado la ley 6970, en su art. 120 nos habla de “prerrogativas”, “competencia” (art. 124), y atribuciones” (art. 131). La ley está impregnada de prerrogativas para el tribunal, pero a diferencia de la Constitución provincial, no menciona en un sólo artículo, sus obligaciones. Y además de ello, no hay medio lógico posible de articular un correlato necesario entre deber/obligación, cuando la obligación no se expresa de manera manifiesta. Existen muchos casos donde la obligación está voluntariamente soslayada.¹³⁸ Es decir, no es lo mismo. Esta condición donde encontramos, por un lado una Constitución que establece obligaciones (naturalmente laxas) y por otro una ley que las omite, genera un estado de ambigüedad jurídica, que plantea interrogantes. Si bien se entendería que las obligaciones previstas en la Constitución son los deberes que el TC debe observar, difícilmente algún fiscal se anime a actuar en estas circunstancias por incumplimiento de deberes de funcionario público contra algún funcionario del TC.

También se advierte que dentro de las obligaciones establecidas en la Constitución que generan responsabilidad de los funcionarios, sólo pueden ser rendidas a través del Juicio Político. La enumeración de estos deberes es laxa, y dado el carácter constitucional de los mismos, entendemos que se trata de responsabilidad política, más no responsabilidad de gestión, esto es, de la responsabilidad referida al adecuado empleo de las técnicas y mecanismos previstos para una debida prestación del servicio. La Legislatura no exige el aporte de elementos de juicio sustancialmente técnicos, sólo queda reservado para ella el control político. Entre las causales de destitución (sanción propia de la Legislatura), no se prevé en detalle los hechos o conductas pasibles de sanción, ni finalmente la sanción misma. Si se advierte además la dificultad que implicaría movilizar el andamiaje del mencionado mecanismo, cuando sólo se trate de responsabilidades menores o inobservancias de tipo reglamentario de poca gravedad, podemos decir que virtualmente los miembros del TC carecen de la correspondiente obligación de rendir cuentas.

Veamos los siguientes supuestos: 2 formas mediante las cuales el TC toma conocimiento de un acto irregular serían los siguientes. Caso 1: En primer lugar si el hecho irregular surgiera por denuncia presentada ante el organismo, esta denuncia, carecería de carácter formal, el denunciante no sería parte del proceso y tampoco

¹³⁸ En materia penal podría aplicarse el principio “*Nulla poena, nullum crime, sine previa lege*”. En materia civil podrá evocarse el principio “*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*” o “*quod lex non dicit, nec nos dicere debemus*”, etc.

generaría obligaciones concomitantes al TC en tanto éste evaluaría de manera también discrecional su gravedad y la formación de sumario, y eventualmente podría resolver su decaimiento. En este caso el denunciante, al observar esta falta de actuación del TC, y al no ser parte del proceso, no podría instar el mismo proceso, pero tendría la posibilidad de iniciar una denuncia penal por “incumplimiento de los deberes de funcionario público”. Podría? La normativa al respecto, hemos mencionado, es ambigua y carece de especificaciones claras sobre sus obligaciones, con lo cual tornaría en extremo dificultoso iniciar una investigación judicial. Pero también se arguye que tendría a su disposición el recurso de Juicio Político previsto para los vocales del TC. Lo tendría? Es difícil pensar que llevar adelante tal proceso quede a disposición de los interesados, sobre todo en cuestiones de escasa cuantía. Es decir que los mecanismos para controlar al TC en el caso 1, son de extrema dificultad operativa

Caso 2: el TC lleva adelante su actividad fiscalizadora por propio imperio (sin denuncia mediante) y detecta una irregularidad. Si los casos que llegan a su conocimiento escapan la lógica de un mecanismo frecuente, es decir fueran hechos no habituales, el TC debe resolver de manera discrecional la apreciación de los antecedentes y la prosecución de un sumario investigativo. En este caso el conocimiento público del caso quedaría sumergido, y reservado exclusivamente a los actores participantes. Si el TC actuara de manera irregular, los sujetos pasivos interesados en “arreglar” la situación, establecerían un lazo corrupto con el Contador Fiscal Delegado (v.gr.), y ni siquiera se intentarían los recursos antes mencionado del caso 1, porque la *observación* del art. 127, 3° parr., ni siquiera llegaría a aplicarse.

Es decir estamos ante 2 aspectos de la normativa que presentan debilidades, por un lado la eximición de rendir cuentas de gestión, y por el otro un estado de ambigüedad legal que opaca su funcionamiento. Esta exención de rendir cuentas le otorga una relación de dependencia baja (ver Cuadro III.13).

Cuadro III.13: Clasificación de relación de dependencia

Componente	Ley 6970
Presenta ante la Legislatura su memoria anual	-
Auxiliar de la Legislatura en el control de la Hacienda Pública	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970.

D) Conclusiones del análisis de diseño institucional

El resultado de la evaluación (ver Cuadro III.14) pone en evidencia fortalezas y debilidades en el diseño institucional del Tribunal de Cuentas de Tucumán.

Cuadro III.14: Evaluación del Tribunal de Cuentas

Dimensión	Categoría	Componentes	Indicadores
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional Claridad jurídica	Intermedia
	Autonomía	Designación de titulares	Intermedia
		Destitución de titulares	Alta
		Gestión interna	Alta
		Universo de trabajo	Alta
		Determinación de daños	Alta
	Prerrogativas	Investigación	Alta
		Control de operaciones del Estado	Alta
		Asesoría	Alta
funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	Baja
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Baja
Relación con otros poderes del Estado	Vínculos con el legislativo y el ejecutivo		Baja
	Relación de dependencia		Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6970 y Constitución Provincial.

Fortalezas: Las principales fortalezas las encontramos en las áreas de su *status* constitucional, autonomía y prerrogativas. Dentro de ellas principalmente su autonomía funcional vinculada a su gestión interna, la amplitud de su universo de trabajo, y sus prerrogativas de fiscalización, no obstante ello, todo el trabajo puede quedar vacío al encontrar algunas limitantes legales tales como la aprobación tácita o “ficta” de la Cuenta de Inversión por inacción de la Legislatura. Esta condición ha significado en la práctica que la Cuenta de Inversión jamás haya sido aprobada ni tratada por la Legislatura. La omisión legal de la Legislatura de crear la comisión revisora prevista en

la Constitución provincial, también es un condicionante para su correcto funcionamiento.¹³⁹

Encontramos aspectos robustos en las prerrogativas otorgadas al TC, especialmente en la capacidad de iniciar sumarios e investigaciones de oficio. Lamentablemente estas prerrogativas no encuentran su correlato en su obligatoriedad y rendición de cuentas, 2 aspectos cruciales del *estado de derecho*. Es valorable asimismo la aptitud para realizar asesorías y sentar doctrina aplicable en los temas controvertidos que son materia de su fiscalización.

Debilidades: Sin embargo los puntos más débiles están vinculados de manera paradójica a su robustez legal. No obstante el organismo ha sido consagrado constitucionalmente, la confusión jurídica que plantea, le quita mérito a tal circunstancia. Por otra parte la injerencia del ejecutivo en 2 aspectos de su independencia: en primer lugar en la elección de sus titulares, situación ésta que se ve atenuada por la condición vitalicia del ejercicio del cargo. Pero más grave aún es la condición de dominio generada por el poder latente vinculado al recorte gastos en la elaboración de su presupuesto anual.

En cuanto a su función administrativa, en materia de recursos humanos, verificamos una alta capacitación y motivación en los mismos, sin embargo carece de un sistema meritocrático que dignifique la profesionalidad de los funcionarios, con el debido resguardo legal.

En materia de recursos financieros, no existe una auténtica autarquía financiera, y todos los años el TC debe negociar los montos de su provisión. En tal sentido existe una triste máxima entre sus funcionarios: “por lo menos tienen que garantizar el nivel salarial”. Esto traduce un esquema de dominación por parte del ejecutivo que en el caso de un órgano de esta importancia, no debería existir.

Finalmente donde mayor gravedad adopta la debilidad de su diseño es en la relación con los otros poderes del Estado y su estado de no sometimiento a ningún órgano de control. El tratamiento que se le da al TC de la provincia satisface sus capacidades de

¹³⁹ El único momento en que se intentó crear esta comisión fue durante la disputa de poder establecida en el seno de la Legislatura, cuando el entonces Presidente Fernando Juri disputaba espacios de poder al “alperovichismo”. Esta disputa fue zanjada con la elección de convencionales constituyentes provinciales, que expresó a manera intención de votos una mayoría abrumadora, donde el partido gobernante se llevó el 70% de las preferencias, que finalmente aplastaron metafóricamente cualquier intento de institucionalización posterior.

investigación y especialmente de iniciar de oficio investigaciones especiales y sumarios. Sin embargo, ninguna responsabilidad se desprende de la omisión de estas prerrogativas. En los ejemplos dados, en donde el tribunal abandona una investigación bajo fictos argumentos, o no sanciona correctamente al investigado, no ameritan sanción por parte de algún órgano superior. Vemos que la Legislatura está capacitada para ejercer el control “político” de sus actos, más no de gestión. La capacidad investigativa del TC es una potestad, pero su correcta aplicación de la ley no es una obligación. Y esta disparidad se traduce en la eventual inacción en casos de eventual connivencia.

Esta carencia de obligación deviene del “particular” diseño legal, cuya doctrina que los sustenta ha sostenido que dotar a un organismo de autarquía implicaba eximirlo de rendir cuentas. Así, el clásico argumento es: *“si el órgano puede fiscalizar al Poder Ejecutivo, al Judicial y al Legislativo, ¿como va a ser sujeto asimismo del control de alguno de ellos!”*. Nuestro entrevistado, relator del TC, nos confirma esta posición:

-El TC es un organismo de “relevancia constitucional”, como dice la doctrina española, que al estar o no en la Constitución (nosotros sí estamos en la Constitución), no tenemos que rendirle cuenta a la Legislatura, pero si, una forma de rendición de cuentas a la ciudadanía es publicar todos los “acuerdos” que el TC emite, a pesar de no estar estipulado en ninguna norma. Esto es una autoimposición que se ha hecho el TC... Desde el año 2000 a la fecha el TC publica en su página web todas sus acordadas... todas se publican (Entrevista a un relator del TC en 19/02/2015. Minuto 0:20:00 a 0:23:00).¹⁴⁰

También se ha argumentado en su defensa, que el control parlamentario sobre la gestión del TC quedaría politizado, es decir, no obedecería a causas estrictamente técnicas, sino de naturaleza políticas. Este argumento es cierto, pero de hecho hoy la inactividad del TC obedece a causas políticas, no obstante esta situación se podría neutralizar por algún mecanismo que establezca el balance político entre la composición del TC y la composición de la comisión controlante u organismo instituido a tal efecto (v.gr. si estuviera conformado de manera contramayoritaria). Otro argumento ensayado es que establecer mayor precisión en la normativa carece de importancia, dado que los titulares del organismo son sujetos de los siguientes tipos de responsabilidades: Ética, Administrativa o Disciplinaria, Civil, Penal, Política, Contable, Fiscal, Profesional, Social.¹⁴¹ Todas ellas compartidas por el resto de los funcionarios públicos. Pero estas responsabilidades que efectivamente son aplicables, no traducen la obligación

¹⁴⁰ Esta entrevista puede ser consultada en:

<<https://www.dropbox.com/s/qu6mhyul511a1c3/D0010218.mp3?dl=0>>

¹⁴¹ Cfr. < <http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/Pag%2071-90%20n%C2%BA%2054.pdf>> [consulta: 22/02/2015].

correspondiente con relación a la actuación del TC por cuanto en este caso la propia ley omite establecerlas con la claridad necesaria.

Esta posición es errónea, implica crear un organismo superior a la ley que no debe cuentas de sus actos y además implica poner en un pie de igualdad las responsabilidades los deberes de ambos organismos. ¿En que puede asemejarse, o mejor dicho, porque no puede haber un control mutuo de las responsabilidades recíprocas? La obligación del TC sería controlar el comportamiento financiero a cargo del Presidente de la Legislatura, obviamente oficialista, mientras que el control de las actuaciones del TC, sería responsabilidad de la comisión especial de la Legislatura, integrado por representantes de diversos partidos (si fueran prevalentemente de oposición mejor), o tal vez un organismo dependiente de la Legislatura integrado por representantes de diversos estamentos del quehacer económico, elegidos democráticamente.

Se debe tener en cuenta que estamos en presencia de un “tribunal” con claras funciones jurisdiccionales, pero que al no ser parte del Poder Judicial, sus titulares están exentos de la obligación propia que atañen a los magistrados y funcionarios judiciales.¹⁴²

3. COMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES

Los *incentivos-restricciones* que presentan los constructos institucionales, favorecen determinados comportamientos de los actores. Teniendo en cuenta la premisa de comportamiento estratégico, es decir aquél comportamiento que presumiblemente obedece a motivaciones egoístas o *racionales*,¹⁴³ observamos que el TC es todo lo contrario a lo que en materia de pro-actividad del mismo pueda esperarse. El beneficio de los vocales titulares de permanecer de manera vitalicia en sus cargos, sumado a la condición que lo releva de rendir cuenta de su gestión, más los altísimos sueldos de los que gozan, y todo ello teniendo en cuenta la provisión de fondos decidida por el

¹⁴² El art. 121 de la Constitución establece que la CSJT ejercerá superintendencia de la Administración de Justicia y sus facultades serán las que determine la ley. En el Poder Judicial este sistema está dado por: la Ley N° 6.238 Orgánica del Poder Judicial, Arts. 13, 14 y 15; Acordada C.S.J.T. N°234/91 y modificatorias; Ley N°4.537 de Procedimiento Administrativo y Ley N°5.473 Estatuto del Empleado Publico. El órgano que ejerce el poder disciplinario en la justicia local es la Corte Suprema de Justicia de la Provincia.

¹⁴³ Teniendo en cuenta la premisa de la Teoría de la Elección Racional, explicada en la Introducción de este trabajo.

ejecutivo, favorece un comportamiento complaciente: *“para que meterse en líos, así estamos cómodos”*. El más importante efecto “hibernación” que se le ha aplicado al organismo está vinculado con la incorporación constitucional de la cláusula de “aprobación ficta”, mediante la cual el organismo ha perdido todo protagonismo, su existencia es innecesaria, ha quedado relegado a asuntos menores y sin compromisos.

De esta manera los resultados demuestran que la actividad del TC se reduce al trabajo rutinario de sus Contadores Fiscales, y en gran medida a las denuncias que los ciudadanos presentan. Tampoco los Contadores Fiscales son controlados por las autoridades del Tribunal de una manera sistematizada, y las decisiones sancionatorias hacia los entes que controlan, ocurren de manera más expedita que las del propio Tribunal, lo que les otorga un poder “de negociación” muy definido. Estas características de diseño constituyen en definitiva un organismo inocuo, complaciente, y de gran utilidad para la legitimación del ejecutivo.

Si bien en el diseño institucional no se advierte grandes cambios operativos, sólo se han producido a) la inamovilidad en el cargo de los vocales (en un período anterior al confrontado), y b) la consagración constitucional del organismo. Podría pensarse en términos institucionalistas, que ésta última ha sido la más importante transformación. Sin embargo desde nuestra perspectiva, es al contrario. La consagración constitucional ha resultado inocua para la pro-actividad del organismo, en tanto la primera sí ha producido un impacto definido en la aptitud funcional del organismo. La primera modificación generó un movimiento en la apreciación subjetiva de los titulares que, entendemos, tiene consecuencias prácticas.

Pero más importante aún fue el hallazgo, solo identificable desde nuestra metodología implementada, de un artificio constitucional, que no tiene relación directa con el diseño legal del organismo, pero que resulta más penetrante en la incidencia de su aptitud funcional que las consideraciones clásicas. Es la advertencia de cómo la incorporación constitucional de la cláusula que establece la “aprobación ficta” de la “cuenta de inversión” del ejercicio anterior, le quita al organismo toda centralidad en la observación del presupuesto. Es decir, que si la Legislatura jamás va a tratar las observaciones y dictámenes pronunciados por el TC, los incentivos para su elaboración, meticulosidad, prudencia, logística, asertividad, y sobre todo honestidad, están seriamente comprometidos. Se trata de consolidar un organismo sumiso, de escaso alcance “real”, aunque su norma legal constitutiva diga lo contrario.

Observamos una variación en la matriz de oportunidades, debido en primer lugar a la reforma introducida por la Ley 7257 en enero de 2003, que consagró la inamovilidad en el cargo a los vocales, y en segundo lugar a la incorporación de la cláusula de “aprobación ficta”. Esta circunstancia le quitó competitividad y por ende pro-actividad a los mismos.

Por otra parte las mayorías conformadas en la Legislatura por las elecciones inéditas de José Alperovich, activaron el temor de Juicio Político a los integrantes. Por ello entendemos que la autonomía percibida se modificó de intermedia a desfavorable. Estas 2 circunstancias incrementaron la falta de pro-actividad del organismo.

La categoría rendición de cuentas es una instancia que no indica modificación, dado que la instancia jurídica siempre fue igual.

Una observación interesante en la variación de aptitudes se demuestra en cómo un cambio desfavorable en el contexto político impacta en 2 categorías de la matriz de oportunidades: a) la percepción de autonomía por parte de las autoridades (autonomía percibida) y b) su pro-actividad, a pesar de un crecimiento en solidez jurídica.

Cuadro III.15: Evaluación del Tribunal de Cuentas

Matriz de oportunidades	Ley 6970	Ley 7257 Const. Prov.
Autonomía percibida	Intermedia	Desfavorable
Rendición de cuentas	Desfavorable	Desfavorable
Pro-actividad	Intermedia	Desfavorable

Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de diseño institucional/ambiente.

4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Los diseños modernos de EFS deben su actuación a los órganos representativos, quienes deben verificar democráticamente su actuación, lo cual de ninguna manera significa quitarle funciones jurisdiccionales. Es decir que sería conveniente empoderar a la legislatura provincial a los efectos de realizar el *accountability* correspondiente sobre el TC. Este aspecto laxo, injusto, pero legal de la actuación del TC ha dado lugar a múltiples críticas. A modo de ejemplo reproducimos a continuación extracto periodístico de Álvaro José Aurane en el diario La Gaceta del 11/02/2015:

“Esa violencia simbólica también apareció en estos días en el informe sobre la Cuenta de Inversión de 2012 (o sea, el detalle de qué hizo el Gobierno con la plata de los tucumanos durante el año pasado), elaborado por el Tribunal de Cuentas. Al igual que en el estudio correspondiente a 2011, el ente de control no dijo ni una palabra sobre las inconmensurables irregularidades detectadas en obras de la Dirección de Arquitectura y Urbanismo. Ni una sola mención, a pesar de los informes de los mismísimos profesionales del Tribunal de Cuentas; de las documentadas investigaciones periodísticas de LA GACETA; y de las denuncias judiciales de legisladores de la oposición.

De hecho, la casi totalidad del estudio sobre la Cuenta de Inversión parece hecho para que el Poder Ejecutivo conteste lo mismo que viene respondiendo todos los años: "el Tribunal de Cuentas sólo marca diferencias de criterio en materia de registración de los recursos, pero no hay ningún ilícito. De lo contrario, nos denunciarían en la Justicia".

Luego, el informe del Tribunal de Cuentas dice que las partidas de programas federales no son giradas a cuentas especiales discriminadas. De que la DAU dio por terminadas rampas para discapacitados que nadie logra encontrar, arreglos en escuelas que siguen sin techo, o arreglos en plazoletas que jamás existieron, nada.

Advierten los contralores que la Administración Central debería registrar todas las transacciones mediante el Sistema de Administración Financiera y Control (Safyc), pero no ocurre así. Que hubo empresas constructoras que facturaron al Estado, pero que están a nombre de empleadas domésticas o vendedores de choripanes, o figuran domiciliadas donde en realidad funciona una iglesia, nada.

Precisan los fiscalizadores que, amparados por un artículo de la Ley de Presupuesto, los delegados rurales siguen sin elevar los Presupuestos de sus comunas. Pero que la ampliación y remodelación de la guardia y la terapia intensiva de Padilla, por \$ 16,7 millones, fue dada por terminada en junio de 2011, mientras que en octubre de ese año los ingenieros fiscales alertaron faltantes de trabajos por \$ 2,7 millones, nada. Y que en 2012, la DAU quiso encarar una obra en ese hospital, rechazado por los contadores fiscales porque advirtieron que esa era tarea de la constructora privada, tampoco” (Aurane, Álvaro José, La Gaceta, 11/02/2015).¹⁴⁴

La ley 6970 instituye un Tribunal de Cuentas impregnado de prerrogativas, más no de obligaciones. Se ha creado un organismo donde sus titulares no deben cuenta de su actuación, con lo cual la aptitud democrática del mismo es de dudosa confiabilidad. Si bien publica en su sitio web las resoluciones que emite, no permite la participación procesal en sus actuaciones. Su presencia pública es opaca y su institucionalidad carece de elementos fundamentales de rendición de cuentas.

Su débil transparencia, su desconexión con los actores externos, sus procedimientos encriptados, el desconocimiento público de su trascendencia, soslayando la necesidad máxima de publicidad relacionadas con sus facultades de investigación y de interpretación de la ley, han desvirtuado su rol clave en la democracia tucumana. Asimismo, la institución perdió una oportunidad histórica para esclarecer los cuestionamientos con respecto a posibles conflictos de interés entre el gobierno provincial con relación al Pacto social con municipalidades y comunas, que tantas

¹⁴⁴ Cfr: < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/561954/opinion/vamos-perdiendo-otra-batalla-tucuman.html>> [consulta: 19/03/2015].

sospechas de corrupción ha generado.¹⁴⁵ Envés de ello, el organismo se dio a publicidad a raíz de un episodio crítico que pone de manifiesto su relación con la sociedad civil, en 2009, a raíz de la sanción de una ley de expropiación de un inmueble adyacente al edificio del TC.¹⁴⁶ Se trata de una vieja casona, cuya demolición y destino para estacionamiento de automóviles resultaría útil a los funcionarios del TC para estacionar sus automóviles particulares y evitar de esa manera el pago de propio pecunio del estacionamiento de sus rodados. Esta expropiación del Estado para beneficiar el interés particular de los funcionarios fue enfáticamente defendida por los vocales Terraf y Díaz Ricci.

Podría decirse que se ha creado una potente maquinaria de fiscalización, que al carecer de las aptitudes necesarias que un *estado de derecho* moderno exige, su actuación queda sujeta a la integridad ética de sus funcionarios, pero además en un ambiente dominado por la omnipresencia del ejecutivo.

La ausencia de un servicio civil de carrera, un adecuado mecanismo de nombramiento de sus funcionarios, y una conceptualización problemática de la participación de la sociedad civil también son cuestiones pendientes de resolver. No cuestionamos si el TC ha cumplido de manera general con los mandatos que la Constitución le impone, sin embargo consideramos que para consolidar mejoras de la institución hace falta mucho mayor pro-actividad, profesionalismo y apertura a la sociedad civil de parte de los titulares y los funcionarios. La realidad actual lo demuestra, los casos episódicos de irregularidades en la administración de los recursos, se regeneran y naturalizan. En un contexto crítico, donde la materia pendiente es la rendición de cuentas, el TC debe ser mejorado, blindado y sujeto de rendición de cuentas, por ser una pieza clave de la institucionalidad provincial.

El TC es un claro ejemplo de un organismo, cuyas fortalezas institucionales pueden ser objeto de favorables críticas, analizadas de manera mono-causal en el foco del diseño institucional. Simples reformas, o unas pocas categorías desfavorables, quizás pasarían inadvertidas en el contexto de una cantidad mayoritaria de categorías favorables. Pero estos elementos aislados, cuando se analizan en el contexto de su

¹⁴⁵ Cfr: < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/590395/pe-cumple-rigor-pacto-social.html>> [consulta: 23/02/2015].

¹⁴⁶ Cfr.

<http://www.lagaceta.com.ar/nota/343841/tucuman/Piden_Alperovich_vete_expropiacion_una_casona.html> [consulta: 25/02/2015].

ambiente histórico, dan una visión diferenciada de su efecto dinámico. Por otro lado categorías que pueden parecer insignificantes como una omisión legal de su cometido, pueden generar efectos determinantes en la exigibilidad de su rendición de cuentas judicial, descartando toda una dimensión de análisis de efectos definitivos, y vaciar de contenido todo un andamiaje legal en exceso complejo.

El impacto más asertivo que recibió el TC fue la incorporación de la cláusula de “aprobación ficta”. Con ello, se cubrió al organismo oficialmente con la investidura de “sello de goma”, pero más grave aún, el Estado provincial ha renunciado a uno de los pilares del sistema democrático: un poder ejecutivo con accountability.

Cuadro III.16: Evaluación del Tribunal de Cuentas

Dimensiones de análisis para la efectividad de los organismos de control					
			Ley 6970	Ley 7257 Const. Prov.	
Ambiente	Factores estructurales largo plazo	Contexto socioeconómico	Intermedio	Desfavorable	
		Cultura de la legalidad	Desfavorable	Desfavorable	
		Cond. políticas estructurales (reparto de recursos fiscales)	Intermedio	Desfavorable	
	Factor contingente corto plazo	Contexto Político	Intermedio	Desfavorable	
Diseño Institucional	Legal	Solidez Jurídica		Baja	Intermedia
		Autonomía	Designación de titulares	Intermedia	Intermedia
			Destitución de titulares	Alta	Alta
			Gestión interna	Alta	Alta
			Universo de trabajo	Alta	Alta
			Determinación de daños	Alta	Alta
		Prerrogativas	Investigación	Alta	Alta
			Control de operaciones del Estado	Alta	Alta
			Asesoría	Alta	Alta
	funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	Baja	Baja
		Recursos humanos	Capacitación del personal	Baja	Baja
	Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	Baja	Baja
			Relación de dependencia	Baja	Baja
Matriz de oportunidades		Autonomía percibida	Intermedia	Desfavorable	
		Rendición de cuentas	Desfavorable	Desfavorable	
		Pro-actividad	Intermedia	Desfavorable	

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV

EL OMBUDSMAN DE LA PROVINCIA TUCUMÁN

El Defensor del Pueblo (DP) emergió con hidalguía en 1995, siendo uno de los primeros a nivel nacional (hasta el momento existía el DP nacional, Córdoba y CABA). A instancias del autor de su ley de creación, Sergio Díaz Ricci, quien además fue su primer titular (¡!), cobró impulso en sus primeros años de gestión. Su creación fue impugnada en sus comienzos por una sociedad que no comprendía la utilidad de su cometido y por una prensa que no lo apoyaba (sobre todo por la circunstancia que su primer titular fue el creador intelectual de la ley). Existía la sospecha de pertenecer a un organismo naturalmente destinado a crear empleo sin un fin específico que lo justificara. Sin embargo, con la aparición de algunos problemas generalizados tales como el reciente servicio privatizado del agua y el traspaso de los jubilados provinciales a la Nación (temas que habían sido tratados por la misma legislatura que había creado al DP) comenzó su reconocimiento. Con capacidad política y jurídica, y su propio prestigio personal, Díaz Ricci fue posicionando la institución en un ambiente que no comprendía su utilidad, contra el poder político, sin el apoyo de la prensa y sin capacidad presupuestaria. Aún bajo estas condiciones desfavorables y la debilidad de su solidez jurídica (no tenía relieve constitucional), en el año 1996 logró que una comisión de la UNESCO venga a Tucumán por una cuestión de medio ambiente, siendo éste el único caso en el mundo que la misión no es requerida por un Estado signatario, sino por un organismo. Con el tiempo el DPT fue perdiendo prestigio y la consideración social. Casos de escándalos políticos en las administraciones de Rojas y Acosta, sumado al bajo perfil de sus titulares, no produjeron los resultados esperados que hubieran sido necesarios para su identificación social. En la actualidad el DP es el arquitecto Hugo Cabral, primo del gobernador Alperovich, su adjunto es Joaquín Ferre¹⁴⁷ y la relevancia presente es nula. Por el contrario, el DP hoy cobra notoriedad por su ausencia.

A los efectos de evaluar al Defensor del Pueblo de la Provincia de Tucumán (en adelante DP) se realizó observación tangencial y longitudinal de la normativa que lo comprende. Se realizó una revisión de las doctrinas modernas prevalecientes, y una

¹⁴⁷ Funcionario cuestionado de Alperovich, oportunamente desplazado como secretario de Desarrollo Social luego de haberse encontrado 16 toneladas de alimento en mal estado, correspondientes a planes sociales, que eran aprovechadas por caballos y cerdos en una finca privada de Burruyacu.

revisión de los marcos legales en 5 jurisdicciones subnacionales y la ley nacional. En este sentido analizamos en la Nación, la ley 24.284 y modificatoria; Tucumán, ley 6.644 y modificatorias; Santa Fé, ley 10.396; Córdoba, ley 7.741; CABA, ley 3; y Mendoza, que a la fecha no posee Defensor del Pueblo provincial. La elección de tales regímenes se funda en el hecho de constituir las provincias con mayor grado de institucionalidad y competitividad, aceptado mayoritariamente por los estudiosos del federalismo en la Argentina.

1. EJES AXIOMÁTICOS

La actividad determinante del Defensor del Pueblo es el control del Estado al equilibrar el peso de los poderes y fiscalizar la legalidad de la administración, habitualmente sobredimensionada por múltiples funciones. El Estado a través del Defensor del Pueblo refuerza las garantías constitucionales de defensa de los derechos humanos posibilitando que el Defensor del Pueblo asuma la defensa procesal del interés lesionado, adquiriendo legitimación propia.

Para ello es fundamental la independencia de función respecto del poder que lo designa, sin depender, mas allá del informe anual que obligatoriamente presenta. Este informe tiene el valor de constituir la revisión crítica de su conducta para adecuarlo a los intereses del ciudadano. La única manera de establecer su relación de defensa del ciudadano es ejercer su actuación en estado de “independencia”, por tal motivo es necesario que el Defensor del Pueblo cuente con:

Independencia Funcional: Esto significa la posibilidad de requerir la información necesaria, sin interferencias de ninguna especie, al igual que los parlamentarios.

Independencia Administrativa y Financiera: Es necesario disponer de los colaboradores que considere más conveniente para ejercer sus tareas en un marco de libertad en relación a su función.

Elegido por parlamentarios elegidos democráticamente: Esta elección constituye la esencia de su independencia, que redundará en su libertad frente a quien lo designa, contando con libertad en sus decisiones, así como el acceso irrestricto a los medios de comunicación.

Cuenta con inmunidades y privilegios: Al efecto de llevar adelante su cometido, debe contar con autonomía funcional semejante a los legisladores.

Debe tener una función descentralizada: A los efectos de procurar la igualdad territorial, el Defensor del Pueblo debe implementar sistemas de atención en lugares alejado para procurar el acceso a sus servicios.

Debe procurar la divulgación de sus servicios: Dada la novedad de su implementación, es necesario que el funcionario sea proactivo en la propaganda de su servicio.

Debe rendir cuenta: El ordenamiento vigente establece mecanismos para que el funcionario rinda cuentas de su misión, tales como presentar un Informe Anual ante el parlamento que lo elige, y en general las disposiciones previstas en los arts. 902, 1.109 y 1.112 del Cód. Civ. Para lo cual es necesario comprobar que el actor es responsable del perjuicio causado (*imputatio facti*) y culpable material del mismo (*imputatio iuris*).

Debe ser plenamente accesible y de conocimiento generalizado: En tal sentido es recomendable la difusión proactiva de la Defensoría, así como la instrumentación de medios tecnológicos que sean “amigables” y de fácil lectura para el ciudadano.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO TANGENCIAL DE LOS MARCOS LEGALES VIGENTES

Se han analizado los ordenamientos de la Nación, Tucumán, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza (ver Cuadro IV.1):

Cuadro IV.1: análisis comparativos de marcos legales

	Nación, Ley 24.284, modif 24.379	CABA, Ley 3/1997	Tucumán, Ley 6644/modif.7403	Córdoba, Ley 7741	Santa Fe, Ley 10396	Mendoza
Designación	Comisión bicameral (7senadores y 7diputados) compuesta por la proporción de la representación de cada cuerpo propone el candidato quien debe ser aprobado por 2/3 de miembros presentes	2/3 legislatura	Mayoría absoluta legislatura (art. 84 CP)	2/3 legislatura. Procedimiento establecido en el art. 124 Constitución provincial	Propuesto por el PE con acuerdo de la Asamblea Legislativa. Se vincula a través del parlamento por una comisión conformada por 7 diputados y 7 senadores, que emiten despacho. Sigue el procedimiento federal.	No existe la figura del defensor del pueblo provincial. Ver http://www.sitioandino.com/nota/90643/
Duración en el cargo	5 años	5 años	5 años	5 años	5 años	
Reelección	1	1	1	Indefinida		
Adjuntos	2	5	2	1	Los eligen las cámaras a propuesta del defensor	
Normas de adjuntos	Ley	Ley	Ley	Ley	Ley	
Autonomía	Si. El Defensor define la organización interna y debe ser aprobada por la bicameral	si	Si	Si		
Autarquía	Los ingresos provienen de las partidas presupuestarias definidas por el Congreso	El presupuesto se define en la ley de presupuesto provincial	El presupuesto se define en la ley de presupuesto provincial	El presupuesto se define en la ley de presupuesto provincial	No menciona el origen de los fondos	
Renuncia	Debe ser aceptada por los presidentes de ambas cámaras	Debe ser aceptada por la legislatura	En cualquier momento y no necesita aprobación	Debe ser aceptada por la mayoría de los miembros presentes en Asamblea Legislativa	Debe ser aceptada por los presidentes de ambas cámaras	
Inmunidades y Privilegios	Igual a los miembros del Congreso	Igual a los legisladores	Igual a los legisladores	Igual a los legisladores		
Destitución	Cese dispuesto por 2/3 de miembros presentes de ambas cámaras por negligencia o incompatibilidades de ley	Juicio político	Juicio político	Juicio político		
Remuneración	Lo establece el Congreso por resolución de los presidentes de las cámaras	Igual a los diputados de la ciudad	Igual a vocales de la Corte	Igual a los legisladores	Igual a los senadores	
Otras		Actividad continua, no se suspende por vacaciones	Extensión en la ciudad de Concepción			

Fuente: Elaboración propia

Cómo puede observarse en el cuadro comparativo de los marcos legales en distintas provincias, la unidad de análisis Tucumán, manifiesta las siguientes características:

En general se adecua a lo normado en el resto de los ordenamientos vigentes, sin embargo el sistema de Designación, y el de Destitución, que en general se entiende como medios de “amenaza” para el libre ejercicio de su función, **no es comparable al**

resto de los regímenes unicamerales (CABA y Córdoba). En tal sentido la ley 6644 y su modificación de la Ley 7403, se aleja a lo prescripto en el resto de las normas, exigiendo para su designación la mayoría absoluta de la legislatura, esto es la mitad más uno de la totalidad de sus miembros (mayoría histórica de participación oficialista), contra la mayoría calificada de 2/3 de la totalidad de sus miembros en sesión especial convocada al efecto en CABA (ley 3/1997, art.3º), en Córdoba (art. 124 Constitución provincial) y el régimen especial de la ley nacional 24.379, y ley 10396 de Santa Fe.

Se establece al igual que el resto de los ordenamientos su autonomía funcional y autarquía financiera, dependiendo de un presupuesto que define la legislatura.

Las funciones, procedimientos, atribuciones e inmunidades están especificadas en la ley conforme al resto de las legislaciones analizadas, lo que constituye una ventaja. Sin embargo la delegación o receptoría de la ciudad de Concepción no está prevista en la ley, lo que le otorga precariedad en su establecimiento.

En la pieza legal advertimos una clara diferencia con el resto de las legislaciones en lo referente a la designación de su titular. Esta característica nos pone de manifiesto una tendencia hegemónica y controlante por parte de las mayorías parlamentarias simples, que siempre responderán al gobernador.

La mayoría absoluta requerida es similar a la mayoría simple, con la diferencia que deben estar presentes todos los miembros. En general estas mayorías son fácilmente componibles en la tradición institucional tucumana, donde el parlamento siempre ostenta esa mayoría, y que a su vez controla el ejecutivo provincial a través del partido. Además vamos a destacar una serie de curiosidades cuyo sentido no podemos discernir.

a) Diferencias “curiosas” con otros ordenamientos.

Descubrimos algunas diferencias con otros ordenamientos:

a) El salario es equivalente a un miembro de la Corte, mientras que en Córdoba, Santa Fe y CABA es similar a un legislador. En la Nación lo establecen los presidentes de ambas cámaras. La diferencia de criterio, sostenemos, se debe al perverso sistema de liquidación de haberes y recursos disponibles, formales y no-formales de los legisladores, que cómo expresamos en el capítulo I, es la “caja negra” de la política tucumana. De esta manera se adhiere el sueldo del DP a criterios más estables de liquidación, y por otra parte se le otorga el criterio de “intangibilidad”.

b) En todos los ordenamientos analizados, la renuncia del Defensor del Pueblo debe ser aceptada por los parlamentos o por los presidentes de cámaras. En el caso de Tucumán, ese requisito no es indispensable, lo que podría ser considerado un factor de dominación por parte del ejecutivo.

3. ANÁLISIS LONGITUDINAL¹⁴⁸

En la siguiente sección analizaremos los componentes institucionales del DP, en el marco normativo de la Constitución provincial reformada en 2006, y en la ley N° 6644, 6690, 7403 y modificatorias.

A) Evaluación del diseño institucional del Defensor del Pueblo de la Provincia de Tucumán

a) Dimensión legal

El Defensor del Pueblo de Tucumán fue creado en Julio de 1995 mediante Ley 6644, y fue modificada en Octubre del mismo año mediante Ley 6690. Posteriormente en Agosto de 2004 es nuevamente modificada mediante Ley 7403. Esta última modificación conjuntamente con las normas introducidas en la Constitución Provincial en los arts. 81 a 86 de 2006, son las que corresponden al período que analizaremos.

a') Fundamento Constitucional

Las funciones y atribuciones que corresponden desempeñar al Defensor del Pueblo, han sido introducidas por la Constitución provincial, en sus arts. 81 a 86, el art. 81, declara:

Art. 81.- La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

Este status legal le otorga legitimidad y sugiere un fortalecimiento de las facultades que se le otorgan en otras leyes.

¹⁴⁸ El criterio de evaluación del organismo ha sido arbitrariamente elaborado por el autor según explicación contenida en el punto 2 del Anexo Metodológico de esta obra.

b) Autonomía

a') Nombramiento de los titulares

Nombramiento: La independencia en el nombramiento de los titulares se considera un área fundamental de la autonomía de todo organismo. En relación a esta categoría observamos que el Defensor del Pueblo se integra con un titular nombrado por la Legislatura, por *mayoría absoluta* de la cámara, es decir con la aprobación de la mitad más uno de los votos de toda la cámara legislativa (estén presentes, o no lo estén). La designación del DP por parte de la Legislatura sin intervención del ejecutivo, constituye un avance en la consideración de su autonomía, sin embargo la mayoría requerida es laxa, representa la mayoría histórica del Partido Justicialista tucumano, y está alejada del resto de las normativas analizadas. El DP es inamovible y sólo podrá ser separado de su cargo mediante el procedimiento de Juicio Político previsto en la Constitución. La modificación de la Ley 7403 introduce un sistema de impugnaciones en la selección del mismo, previsto en el art. 3 de la ley, lo que constituye un avance en el mecanismo de selección. Es asistido por 2 defensores adjuntos que son nombrados por el DP.

La antigua ley 6644, establecía la duración del DP en su art. 6: “...*Dura seis (6) años en sus funciones y puede ser reelecto*”. Posteriormente la ley 6690, modifica el término de su mandato: “El Defensor del Pueblo durará cinco (5) años en sus funciones y puede ser reelecto. Y con posterioridad el texto constitucional establece en el art. 84: “...*Su mandato es de cinco años, pudiendo ser designado en forma consecutiva por otro período*”. Con lo cual se establece la posibilidad de reelección por sólo un solo período más, siguiendo el criterio de los legisladores

En cuanto a los requisitos establecidos para ser DP encontramos una debilidad constitucional. Por una parte constituye una fortaleza valorable que la Ley exija estándares mínimos de condiciones personales:

Art.6° (Ley 6644): Condiciones. Duración. Para ser Defensor del Pueblo se requiere:

- a) Tener treinta y cinco (35) años de edad.
 - b) Ser profesional y haber observado una conducta Intachable.
 - e) Haber residido ininterrumpidamente en la Provincia durante los cinco (5) años Inmediatos anteriores.
 - d) No guardar vinculo de parentesco por consanguinidad o afinidad. En ambos casos hasta el segundo grado. Ni conyugal con Legisladores en ejercicio. .
- El Defensor del Pueblo durará seis (6) anos en sus funciones y puede ser reelecto.

Sin embargo la Constitución provincial posterior amplía los requisitos, asimilándolo al de un legislador:

Art. 83 (Const. Prov.): Para ser designado Defensor del Pueblo se deben reunir las mismas condiciones que para ser Legislador (art. 46), y goza de iguales inmunidades y prerrogativas. Le alcanzan las inhabilidades e incompatibilidades de los jueces.

Art. 46 (Const. Prov.): Para ser Legislador se requiere: 1º) Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de dos años de obtenida. 2º) Veinticinco años de edad, como mínimo. 3º) Estar domiciliado en la Provincia en forma ininterrumpida por lo menos dos años antes del acto eleccionario que lo designe.

Observamos en tal sentido un retroceso en la ampliación de los requisitos, en tanto no se observa necesidad de título profesional; se disminuye el requisito de residencia al de mero domicilio, y se fija éste en sólo 2 años. Se baja la edad de 35 a 25 años, y se elimina la inhibición por parentesco. Esta modificación constitucional a la normativa se entiende vigente y debería haber sido modificada la norma.

Entre las restricciones para su nombramiento el art. 8 de la ley prevé las mismas incompatibilidades previstas para el ejercicio de la Magistratura judicial, especialmente *“estar afiliado a partido político alguno, así como la actividad política partidaria. La incompatibilidad para acceder a cargos electivos subsiste durante los dos (2) años posteriores al cese de sus funciones”*.¹⁴⁹

La Constitución de 2006 ha disminuido el tiempo de ejercicio de la función a 5 años, devolviendo el lapso original previo a la modificatoria de la Ley 7403, lo que aceptamos como un avance en la medida que no coincide con los períodos de inicio del gobernador y los legisladores. En este caso también la modificación constitucional ha generado un conflicto con la ley vigente, por lo que se entiende modificada por la misma.

Observamos en términos generales un valorable rasgo de autonomía, en cuanto la designación es por parte de la Legislatura, sin embargo consideramos que el umbral de selección es fácilmente manipulable por la mayoría legislativa. La mayoría requerida para su nombramiento es laxa y su nombramiento no se ajusta a los criterios *autonomía empoderada*, en tanto para su designación no se requiere la convalidación por una mayoría participativa. Nuevamente estamos en presencia de esos “pequeños detalles” que neutralizan todo el armado institucional. Asimismo reducir los requisitos personales para su designación es un retroceso significativo. En relación al grado de cumplimiento, el diseño institucional para la selección de titulares se clasifica con una autonomía alta al no estar presentes 4 de los 5 criterios que la componen (ver cuadro IV.2).

¹⁴⁹ Sería conveniente una ampliación de estas inhabilidades a lo previsto en la Ley 6644 reformada por Ley 7403, más las siguientes: Parientes del Gobernador de la Provincia, Vicegobernador de la Provincia, Ministros, Presidentes o Directores de instituciones autónomas u organismos descentralizados, Ministro Fiscal, hasta el cuarto grado, inclusive, o con vínculo civil por afinidad hasta el mismo grado.

Cuadro IV.2: Evaluación de selección de titulares

Componente	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Claridad en la ley	+	+
Exposición de requisitos	+	+
Exposición del procedimiento	-	+
Mayoría calificada	-	-
No intervención del ejecutivo	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

b') Destitución: El DP cesa en sus funciones:

Art.7° (Ley 6644): Cesación. El Defensor del Pueblo cesa en sus funciones por renuncia, por incapacidad sobreviniente o por juicio político por encontrarse comprendida su conducta en algunas de las causales previstas en el artículo 47 de la Constitución de la provincia y en la Ley de Juicio Político (Ley 8198).

Art. 47 (Const. Prov.): ... por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por delitos comunes o falta de cumplimiento de los deberes de su cargo...

Art. 4 (Ley 8198/2009): A los efectos de lo expresado en el Artículo 47 de la Constitución de la Provincia, se entenderá que el funcionario incurre en falta de cumplimiento de los deberes de su cargo cuando: 1) Demostrare ignorancia inexcusable o negligencia en el ejercicio de sus funciones; 2) Incumpliere los deberes inherentes al cargo; 3) Retardare sus pronunciamientos respecto de las cuestiones sometidas a su decisión o dictamen, sin que la cantidad de trabajo constituya excusa.

Art. 5 (Ley 8198/2009): Serán igualmente acusables por las siguientes causales: 1) No reunir algunas de las condiciones que la Constitución y las leyes determinen para el ejercicio del cargo; 2) Inhabilidad física o mental sobreviviente;

El proceso de destitución previsto en la Constitución provincial considera para el DP, la presencia de 19 legisladores para prestar quórum y 2/3 para su aprobación. El procedimiento de remoción es claro y exige una mayoría calificada, previa comprobación de las causales previstas legalmente. En relación al grado de cumplimiento, para la destitución o remoción de titulares se clasifica con una autonomía alta al cumplir con todos los requisitos exigidos (ver cuadro III.3).

Cuadro IV.3: Evaluación de destitución de titulares

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Claridad en la ley	+	+
Exposición de requisitos	+	+
Exposición del procedimiento	+	+
Mayoría calificada	+	+
Causales objetivas	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

c') Libertad de gestión

Hemos planteado en lo relativo a la gestión interna, que el organismo debe poseer capacidad para el nombramiento de su personal, libertad de organización interna, elaboración de su propio reglamento y ejercicio de su presupuesto de manera independiente. Con relación a la autonomía presupuestaria la Constitución establece: *“...es un órgano unipersonal e independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad”* (art. 86 CP). La Ley 6644 establece: *“Ejerce su función sin recibir instrucciones de autoridad alguna, no está sujeto a mandato imperativo alguno, desempeñando sus funciones con autonomía y conforme a su buen criterio, conciencia y sano juicio, respetando y haciendo cumplir la Ley”* (art. 5).

En relación al presupuesto, se establece entre las facultades del art. 10 de la Ley 6644:

Inc. 4: Nombrar y remover a sus Adjuntos y al personal, fijarles sus funciones y remuneraciones acorde al reglamento previsto en el artículo 24 de la presente Ley.

Inc. 5: Autorizar los gastos de funcionamiento necesarios para el cumplimiento de las finalidades establecidas en la presente Ley acorde a las disposiciones de la Ley 6970 Administración Financiera-.

Inc. 6: Elaborar el anteproyecto de un presupuesto anual de erogaciones y elevarlo al Poder Ejecutivo a efecto de su consideración en el Presupuesto General de Gastos y cálculo de Recursos de la Administración Pública Provincial.

El criterio de autarquía expresado en la Constitución debe ser comprendido en términos relativos, en tanto su libertad de gestión está vinculada a la observación final que realiza la Administración en el acto de incluir el presupuesto de la Defensoría en el presupuesto general. No obstante ello el TC ejerce su presupuesto con plena autonomía respecto de los procedimientos establecidos en materia de ejecución presupuestaria y administración de fondos. Una óptima y deseable autarquía financiera postula la no injerencia del ejecutivo en la preparación y/o asignación del presupuesto (v.gr. mediante la cláusula de porcentaje prevista constitucionalmente), de manera de evitar limitaciones operativas, sin embargo en términos generales es posible establecer que la ley le otorga una alta autonomía para su organización interna y ejercicio independiente del presupuesto. Por cuanto se cumple con 5 de los 6 criterios requeridos para esta categoría, evaluamos la categoría como alta (Ver cuadro IV.4).

Cuadro IV.4: Evaluación de libertad de gestión

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Nombra a su personal	+	+
Se organiza internamente	+	+
Elabora y aprueba reglamento interno	+	+
Elabora su presupuesto	+	+
Ejerce su presupuesto	+	+
El legislativo aprueba el presupuesto (no el PE)	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

d') Inmunidades y privilegios

Se considera que a los efectos de desarrollar su tarea eficientemente, no debe encontrar obstáculos en su gestión, para ello es necesario dotarlo de la misma autonomía funcional que a los legisladores, y generar en los organismos a los que acude, la mayor diligencia y deber de colaboración. El art. 9, Ley 6644 establece:

Art.9º.- Inmunidades. Goza de las mismas inmunidades y prerrogativas de los Legisladores y sólo puede ser removido por las causales establecidas por la presente Ley. Percibe una compensación por sus servicios equivalentes a la remuneración que por todo concepto recibe un vocal de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia.

Por otra parte la ley le otorga en el art. 14 el *deber de asistencia*:

Art.14.- Deber de Asistencia. A tal efecto todos los poderes públicos están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo quien en sus investigaciones e inspecciones puede requerir la más amplia colaboración de todos los organismos que integran el Estado, incluso la fuerza pública. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables de brindar la información solicitada en el plazo máximo de quince (15) días podrá ser considerada como hostil y entorpecedora de sus funciones, lo que se hará constar en el informe anual. La transgresión a esta obligación se considera falta grave, a los fines disciplinarios, sin perjuicio de hallarse incurso en el artículo 239 del Código Penal u otra calificación y responsabilidades que correspondieren, quedando habilitado para promover las acciones criminales respectivas. La persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier organismo, funcionario o agente público será objeto de un informe especial sin perjuicio de ser destacado en el informe anual.

Con el mismo criterio, el art. 13, 2do. Párr. establece:

El Defensor del Pueblo o alguno de los Adjuntos debidamente comisionado puede apersonarse ante la Administración Pública provincial para comprobar cuantos datos fuesen menester, formular interrogatorios a las personas involucradas para lo cual puede disponer su comparencia; disponer la realización de pericias y proceder al estudio de los expedientes actuaciones y documentación necesaria. Puede solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función. No puede negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa necesarios o que se encuentre relacionado con la actividad o servicio objeto de la investigación, o para proceder al esclarecimiento de los hechos denunciados.

La dimensión analizada cumple con los requisitos exigidos, por lo que valuamos el ámbito de actuación como alto (ver Cuadro IV.5).

Cuadro IV.5: Clasificación del ámbito de actuación

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Inmunidad legal de actuación	+	+
Deber de asistencia	+	+
Facultades para actuar de oficio	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

c) Facultades

a') Capacidad de actuación.

Amplitud de sujeto: El DP debe tener capacidad de acción para intervenir en un amplio rango de circunstancias donde se vean afectados los derechos individuales y colectivos tutelados en los sistemas normativos. Debe tener capacidad legal y legitimación activa para intervenir de oficio o a petición de parte interesada. El art. 82 de la Const. Prov. declara:

Art. 82.- Son atribuciones y deberes del Defensor del Pueblo la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en esta Constitución, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública provincial y municipal, o de prestadores de servicios públicos, siendo todas sus actuaciones gratuitas para el ciudadano.

El art. 4 de la Ley 6644 expresamente establece el ámbito de su actuación:

Art.4°.- Objeto. El Defensor del Pueblo tiene a su cargo velar por la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución de la Provincia, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las Leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública provincial y municipal, o de prestadores de servicios públicos, siendo todas sus actuaciones gratuitas para el ciudadano. Además, deberá velar por el buen orden, decoro y regularidad de la Administración Pública, por la dignidad de la función pública y por la respetabilidad de las autoridades administrativas, funcionarios, agentes y de cualquier persona que actúe al servicio de la Administración Pública centralizada, descentralizada y autárquica.

Para el correspondiente cometido, el art. 10 establece su capacidad amplia de acción, entre las cuales figuran:

1. Intervenir de oficio más inmediato y por el emprender cualquier esclarecimiento de actos o a petición de parte, del modo medio más idóneo posible, para investigación conducente al o hechos de la Administración Pública centralizada, descentralizada, empresas del Estado, cualquiera sea su forma y naturaleza jurídica o de las entidades concesionarias de los servicios públicos en sus relaciones con los usuarios o de estos con el ente regulador respectivo, que

impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, arbitrario, discriminatorio, negligente, o gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos.

2. Intervenir en casos de excesiva demora, no justificada por las disposiciones reglamentarias en vigor, en la tramitación de cualquier asunto administrativo o en los casos en que se encuentren afectados los intereses generales de la Provincia.

3. Actuar de oficio, procurando averiguar la veracidad de los hechos, cuando a través de denuncias públicas o por la prensa se tuviere noticias de anomalías administrativas o se atribuyese irregularidades a un funcionario, agente público o concesionaria de servicios públicos. A tal efecto, una vez determinado su origen e identificado su autor se citará al responsable a fin de que ratifique la denuncia formulada.

Como puede observarse el rango de facultades otorgadas, los temas para los cuales está capacitado para actuar, y los sujetos que es capaz de defender, tanto sujetos privados, como colectivos, intereses objetivos, difusos, etc. es muy amplio, por lo cual valoramos positivamente estas atribuciones. Un aspecto importante que valida su fortaleza es que el DP tiene capacidad para iniciar acciones o realizar investigaciones especiales de oficio. En ese sentido el art. 10, inc. 3 establece:

Actuar de oficio, procurando averiguar la veracidad de los hechos, cuando a través de denuncias públicas o por la prensa se tuviere noticias de anomalías administrativas o se atribuyese irregularidades a un funcionario, agente público o concesionaria de servicios públicos. A tal efecto, una vez determinado su origen e identificado su autor se citará al responsable a fin de que ratifique la denuncia formulada.

Esta capacidad para actuar de oficio e iniciar sumarios es muy importante para ejercer su autonomía investigativa, sin embargo esta capacidad no cuenta con el correlato de su obligatoriedad. Dado que el DP cumple con los criterios exigidos en los 6 componentes, le asignamos una capacidad de actuación alta (Cuadro IV.6).

Cuadro IV.6: Clasificación de Capacidad de actuación por materia

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Protege derechos individuales	+	+
Protege derechos colectivos	+	+
Legitimidad para intereses difusos y colectivos	+	+
Protege Derechos Humanos	+	+
Inicia acciones de oficio	+	+
Interviene en procesos ya iniciados	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

b') Capacidad de investigación e información

La Ley 6644 reformada establece la capacidad del DP de actuar contra un amplio espectro de sujetos. El art. 10, inc. 1 establece:

Intervenir ...sobre actos o hechos de la Administración Pública centralizada, descentralizada, empresas del Estado, cualquiera sea su forma y naturaleza jurídica o de las entidades concesionarias de los servicios públicos en sus relaciones con los usuarios o de estos con el ente regulador respectivo, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, arbitrario, discriminatorio, negligente, o gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos.

Esta capacidad la confirma el art. 82 de la Const. Prov. que clarifica el alcance de su actuación no sólo a actos u hechos de la Administración, sino a omisiones, establece:

Art. 82.- Son atribuciones y deberes del Defensor del Pueblo la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en esta Constitución, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública provincial y municipal, o de prestadores de servicios públicos, siendo todas sus actuaciones gratuitas para el ciudadano.

Es de alta consideración el otorgamiento de legitimidad procesal amplia para los casos de defensa de derechos e intereses individuales, colectivos y difusos, atento a la vieja disputa del ordenamiento jurídico con relación a la determinación de los derechos de incidencia colectiva, previstos en la Constitución Nacional de 1994, y en la modificación del nuevo Código Civil. En el mismo sentido la capacidad de legitimidad procesal activa amplia despeja una serie de interrogantes con relación a su alcance y atribuciones. Por otra parte la Const. Prov. en el art. 85 establece la gratuidad para todos los trámites que emprende:

Art. 85.- En materia de su competencia tiene legitimación procesal amplia, y su actuación en los procesos en que intervenga estará exenta del pago de cualquier impuesto o tributo, de fianzas o cauciones, y de depósitos como condición de procedibilidad para cualquier trámite o recurso.

Consideramos que la facultad de investigación del TC es alta (ver cuadro IV.7).

Cuadro IV.7: Clasificación de investigación

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Actúa por actos, hechos u omisiones de un amplio rango de sujetos vinculados a la Administración.	+	+
Defensa de derechos de incidencia colectiva	+	+
Legitimidad procesal para colectivos	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

c') Función de asesoramiento

El asesoramiento consiste en una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, con la cual se trata de prevenir errores, asesorar, y su importancia radica en la imparcialidad, capacidad técnica y objetividad que caracterizan a los organismos de control externo. El art. 17, Ley 6644 declara:

Art.17.- Recomendaciones. El Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios están obligados a responder por escrito en el plazo no mayor de un (1) mes

Para el componente analizado, la obligatoriedad de las autoridades y funcionarios de expedirse en el plazo máximo de 1 mes sobre las recomendaciones previstas constituye un avance importante en términos de consideración. Dado que la categoría cumple con los requisitos previstos, evaluamos la función de asesoramiento alta (ver Cuadro IV.8).

Cuadro IV.8: Clasificación de asesoramiento

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Asesora a los organismos de la Administración Pública	+	+
El funcionario recomendado debe expedirse sobre la recomendación	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

d) Extensión a la comunidad

a') Gratuidad e informalidad

La gratuidad e informalidad están garantizadas en el art. 82 *in fine* de la Const. Prov. que establece: “...siendo todas sus actuaciones gratuitas para el ciudadano”. La ley 6644 en el art. 11, establece:

Art.11.- Quejas o Denuncias. El Defensor del Pueblo tiene por cometido recibir las quejas o denuncias que se formulen sobre irregularidades en la actividad de la Administración Pública. Cualquier persona física o jurídica puede presentar quejas o denuncias por ante el Defensor del Pueblo quien dispondrá de público despacho a ese efecto. Las quejas o denuncias pueden presentarse por escrito sin ningún requisito o formalidad alguna, por telegrama o verbalmente por ante el propio Defensor, quien levantará acta al efecto, debiendo mencionarse la prueba de los hechos que se invocan. Toda queja o denuncia se recibe bajo constancia de recibo y se registra. No son admisibles las quejas o denuncias anónimas. Las quejas o denuncias son completamente gratuitas y no sujetas a recaudo fiscal alguno.

Consideramos un hecho importante la efectiva definición legal que expresa que es cometido del DP recibir las quejas o denuncias, generando de esta manera la obligación legal, y despejando ambigüedades interpretativas. Por otro lado en caso de desestimación de denuncias, la ley requiere que la misma se haga bajo mérito fundado en resolución motivada, lo que destaca su razonabilidad y evita decisiones discrecionales. La categoría cumple con los requisitos de accesibilidad solicitados, por lo tanto evaluamos la categoría como alta (ver Cuadro IV.9).

Cuadro IV.9: Clasificación de Accesibilidad

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Gratuidad	+	+
Informalidad	+	+
Rechazo fundado	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

b') Difusión y conocimiento de sus servicios

El criterio de este componente es, por una parte que la opinión pública pueda escrutar la actuación del DP, y por otra parte que los servicios del DP, así como su gratuidad tengan alcance general. El requisito está establecido en el art. 21 de la Ley 6644, donde se establece: *“El defensor del Pueblo debe informar periódicamente a la opinión pública sobre las investigaciones a su cargo y los resultados obtenidos”*. Sin embargo consideramos que el texto legal es escueto, y en general, si se cumpliera, no se conoce. Pero por sobre todo omite instar al DP a publicitar sus servicios.

En la práctica, las personas tienen poco conocimiento de su actuación, y a su sede llegan reclamos y quejas generalmente por recomendaciones de otras reparticiones. Este es un punto débil del DP. Tampoco se hacen públicas la tarea general realizada, ni se practican estudios estadísticos sobre los reclamos, sus clases, su efectividad de gestión, etc. Si bien el art. 21 ordena que el DP debe informar sus investigaciones y resultados obtenidos, la laxitud del precepto nos inhibe en dar por aceptada el componente de la categoría, en tanto no se especifica que tipo de publicidad hace mención, ni alcance, ni periodicidad. La Defensoría debe ser plenamente accesible y de conocimiento generalizado, sin embargo su difusión es muy especializada, y no tiene amplio alcance

ni difusión. La página web¹⁵⁰ es amena, fácil y comprensible, sin embargo no carga todos los datos que propone: Ley de creación, Informe anual de 2013, Informes mensuales –Observatorio de Conflictos Sociales-, Resoluciones, entre otras. Consideramos que la categoría no cumple con los requisitos establecidos, por lo tanto valoramos a la misma como baja (ver Cuadro IV.10).

Cuadro IV.10: Clasificación de Publicidad

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Recomienda publicidad informal y gratuita de sus servicios	-	-
Informa a la opinión pública sobre actuaciones e investigaciones	-	-
Transparencia digital	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

c') Descentralización

El criterio de la descentralización se funda en la necesidad de ampliar su accesibilidad a lugares remotos de difícil acceso. Si bien la descentralización de hecho existe, por cuanto la propia página web la publicita, la misma no tiene anclaje legal, es decir que en definitiva, su establecimiento es precario y depende del DP. También se solicita que la descentralización sea suficiente, es decir que no satisface este requerimiento la instalación de sola una receptoría en una provincia con mucha cantidad de habitantes. Y esta descentralización de existir debe ser lo más equitativa posible en términos geográficos. Para la provincia de Tucumán sería conveniente seguir el criterio de descentralización aplicado en el Poder Judicial, donde es posible acceder al mismo desde 3 centro organizados a tal efecto: Capital, Concepción y Monteros. El criterio de descentralización no cumple con los requisitos establecidos (ver Cuadro IV.11). Es importante destacar que el art. 22 delega facultades en los concejales para recibir las quejas dirigidas al DP, los cuales deberán darle traslado de manera inmediata. La norma es bienvenida, pero no ha sido definida con precisión, no se han previsto sanciones para los concejales que no cumplan el precepto, tiempos de procedimientos, etc.

¹⁵⁰ Cfr. http://www.defensoriatucuman.gob.ar/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101 [consulta: 05/06/2015].

Cuadro IV.11: Clasificación de descentralización

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Seguimiento del trámite	+	+
Informe de resultados	+	+
Rechazo fundado	+	+
Posibilidad de seguimiento electrónico	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

d') Transparencia en las tramitaciones

La interposición de quejas y reclamos debe estar avalada por el compromiso del DP de procesar administrativamente los planteos, para lo cual es necesario dar cuenta del estado de los trámites. El art. 11 establece:

... Toda queja o denuncia se recibe bajo constancia de recibo y se registra

...

El Defensor del Pueblo informa al denunciante o a cualquier interesado el curso y el resultado de las investigaciones y gestiones cumplidas a su cargo, salvo en el caso de que éstas por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas por resolución de aquel.

Asimismo el art. 12 establece:

Si de la investigación cumplida resulta que la queja o denuncia es notoriamente improcedente, infundada o temeraria, el Defensor puede rechazarla por resolución fundada.

Esta aptitud conferida al demandante le otorga transparencia a los procesos. La evaluación de la categoría cumple con los requisitos establecidos, por lo cual consideramos la transparencia de las tramitaciones como alta (ver Cuadro IV.12).

Cuadro IV.12: Clasificación de transparencia procesal

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Seguimiento del trámite	+	+
Informe de resultado del trámite	+	+
Rechazo fundado	+	+
Seguimiento electrónico del trámite	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

B) Dimensión funcional administrativa

a) Recursos financieros

La administración de recursos propios suficientes es un aspecto fundamental para el cumplimiento de las tareas de actuación. Lo que se observa de la normativa es que la Ley le otorga al DP la facultad de administrar sus recursos con libertad. En tal sentido el inc. 5 del art. 10 establece: “Autorizar los gastos de funcionamiento necesarios para el cumplimiento de las finalidades establecidas en la presente Ley acorde a las disposiciones de la Ley 6970 Administración Financiera”. El art. 10, inc. 6, establece como atribución del DP: “elaborar el anteproyecto de su presupuesto anual de erogaciones y elevarlo al Poder Ejecutivo a efecto de su consideración en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Provincial”. Si bien la administración de sus recursos propios es un elemento fundamental de su gestión, la certeza de los mismos también lo es. Pero este último elemento dependerá en definitiva de la motivación del ejecutivo en cuanto a la cantidad de los recursos necesarios, que luego será aprobada por la Legislatura. Esta circunstancia le otorga al DP cierta vulnerabilidad, en tanto los mismos no están garantizados por medios objetivos. Es decir no podemos hablar de una autarquía financiera en sentido propio.

El sistema para la elaboración de presupuesto, está contemplado de manera global en la ley de administración financiera. En ese sentido el DP comparte con el resto de las dependencias del Estado, incluso con el Poder Judicial, la negociación por la aceptación de su presupuesto por parte del ejecutivo provincial, quien en definitiva es quien coordina y define el Proyecto de Presupuesto Provincial. Distinto sería el caso si el DP se limitara a elevar su presupuesto al ejecutivo, y éste no pudiera observarlo, sólo se ajustara a remitirlo dentro del Presupuesto General a la Legislatura para su consideración en el estado presentado originalmente por el DP. Por lo tanto consideramos que la injerencia del poder político es importante y restringe un criterio amplio de autarquía financiera. En base a estas consideraciones clasificamos al aporte de recursos financieros intermedio (ver cuadro IV.13).

Cuadro IV.13: Clasificación de Recursos financieros

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Por medio del PE	+	+
Por medio del Presupuesto provincial	+	+
Por medio del Legislativo	-	-
Por disposición constitucional	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

b) Recursos humanos

Este componente se vincula a la idoneidad del DP, y de los funcionarios que los acompañan en su gestión, para lo cual se establecen determinados criterios de selección, profesionalización y capacitación para el ejercicio de su función. La Ley 6644 originalmente no preveía excesivos requisitos para su nombramiento: *“El Defensor del Pueblo debe ser un ciudadano honorable y de conducta intachable que reúna además la edad de 35 años, como mínimo y demás requisitos para ser legislador establecido en la Constitución...”* Posteriormente la Ley 6690, con mayores criterios de profesionalismo, modifica la norma estableciendo que para ser DP:

Para ser Defensor del Pueblo se requiere:

1. Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de dos (2) años de obtenida.
2. Veinticinco (25) años de edad, como mínimo.
3. Estar domiciliado en la provincia en forma ininterrumpida por lo menos dos (2) años antes de su designación.

En el año 2004, la sanción de la Ley 7403, modifica la norma en el art. 3 introduciendo un régimen de impugnaciones para su nombramiento, y por otra parte en su art. 6, donde se establecen mayores condiciones personales como criterio de selección:

Art. 6º: Condiciones. Duración. Para ser Defensor del Pueblo se requiere: -. a) Tener treinta y cinco (35) años de edad. b) Ser profesional y haber observado una conducta Intachable. e) Haber residido ininterrumpidamente en la Provincia durante los cinco (5) años inmediatos anteriores. d) No guardar vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad, en ambos casos hasta el segundo grado, ni conyugal con Legisladores en ejercicio.

El texto de la Ley reformada por la Ley 7403, introduce finalmente la necesidad de ser profesional, aunque generando ambigüedad en su definición en la medida que no se especifica título universitario, amplía el requisito de residencia a 5 años, y establece la incompatibilidad de funciones por lazos de parentesco de sangre o afinidad.

Sin embargo el texto formalizado en la Ley queda sin efecto tras la sanción de la Constitución provincial de 2006, donde se reducen los requerimientos finalmente alcanzados, asimilándolo al de un legislador, quedando los mismos de la siguiente forma:

Art. 83 (Const. Prov.): Para ser designado Defensor del Pueblo se deben reunir las mismas condiciones que para ser Legislador (art. 46), y goza de iguales inmunidades y prerrogativas. Le alcanzan las inhabilidades e incompatibilidades de los jueces.

Art. 46 (Const. Prov.): Para ser Legislador se requiere: 1º) Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de dos años de obtenida. 2º) Veinticinco años de edad, como mínimo. 3º) Estar domiciliado en la Provincia en forma ininterrumpida por lo menos dos años antes del acto eleccionario que lo designe.

Observamos en tal sentido un retroceso en la ampliación de los requisitos, en tanto no se observa necesidad de título profesional; se disminuye el requisito de residencia al de mero domicilio, y se fija éste en sólo 2 años. Se baja la edad de 35 a 25 años, y se elimina la inhibición por parentesco. Esta modificación constitucional a la normativa se entiende vigente y debería haber sido modificada la norma.

Entre las restricciones para su nombramiento el art. 8 de la ley prevé las mismas incompatibilidades previstas para el ejercicio de la Magistratura judicial, especialmente *“estar afiliado a partido político alguno, así como la actividad política partidaria. La incompatibilidad para acceder a cargos electivos subsiste durante los dos (2) años posteriores al cese de sus funciones”*.

Esta debilidad devenida desde la sanción del texto constitucional, se extiende hacia la figura de los Defensores Adjuntos, los cuales tampoco fueron previstos en la Ley 6644, ni 7403.

La Ley no exige un sistema de capacitación permanente para los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, así como un sistema de evaluación periódica de conocimientos y de resultados. Por otro lado, un aspecto de debilidad de su diseño es la carencia a un sistema de ingreso al organismo. En tal sentido no existe un procedimiento establecido legalmente de condiciones, lo que no garantiza la selección de las personas mejor capacitadas para los puestos vacantes. Por el contrario el art. 27 de la Ley establece:

Art.27.- Cobertura de Planta de Cargos. La cobertura de la planta de cargos de personal de la Defensoría del Pueblo podrá realizarse con personal perteneciente a otras unidades de organización de la Administración Pública provincial para lo cual el Defensor del Pueblo queda facultado a efectuar los requerimientos pertinentes ante los titulares de los respectivos poderes. Una vez efectuadas las transferencias, las vacantes producidas no podrán ser cubiertas y deberán ser dadas de baja del Presupuesto correspondiente.

El criterio de movilidad es beneficioso, sólo en la medida que el funcionario trasladado reúna los requisitos de idoneidad necesarios, de lo contrario, el uso “político” dado a empleados y funcionarios de la Defensoría del Pueblo, aparece como amenazante de la especificidad de su tarea.

Hemos verificado en nuestras entrevistas una alta moral de trabajo entre sus participantes, y un orgulloso sentido de pertenencia e identificación, altamente valorable en la institución. Este rasgo responde al ambiente generalizado de profesionales, que gozan de sueldos aceptables en el contexto de la Administración. Sin embargo como destaca Damián Paz, ex Defensor del Pueblo: “(El ingreso de personal) siempre estuvo bajo la presión de un sector político. Siempre había el llamado de alguien con mayor peso político del Defensor que disponía... O sea, no hay nadie en la Defensoría que no haya entrado a trabajar por un “padrino” político... nadie” (Entrevista a Damián Paz en minuto 26’ 18”).¹⁵¹

Dado que la categoría no cumple ningún componente requerido, evaluamos los Recursos Humanos como baja (ver Cuadro IV.14).

Cuadro IV.14: Clasificación de RRHH

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Los titulares deben poseer título universitario	+	-
Sistema de ingreso de funcionarios inferiores	-	-
Centro de capacitación y Consejo consultivo	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

C) Dimensión Relación con los poderes del Estado

a) Vínculo con los Poderes del Estado

El vínculo institucional establecido en las normas vigentes es preponderantemente con el Poder Legislativo, lo que consideramos una importante fortaleza de su diseño. En tal sentido la Legislatura tiene el control legal sobre la actuación del DP, y exige rendición de cuentas a través de un informe anual en sesión pública convocada al efecto (art. 21, Ley 6644). Por otro lado el vínculo de control se establece a través de la

¹⁵¹ Cfr: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista%20Damian%20Paz_DP_09-06-2015_A0020108.mp3> [consulta: 17/09/2015].

capacidad de Juicio Político al DP. La legislatura es la encargada de nombrar al DP, y el mismo responde a la misma. Sin embargo la inexistencia de mayoría calificada requerida para su nombramiento, cae entre los trucos habituales de dominación que ha ejercido el gobierno en los últimos años. Ello sumado a la circunstancia del “reglamento autoritario” de la cámara, donde queda a expensa del vicegobernador la determinación de los temas a tratar y su oportunidad, genera gruesas limitantes a un nombramiento limpio y democrático de su titular. Por otro lado, no presenta ante la misma un informe de ejecución de su presupuesto, y mucho menos está obligado a responder informes que estos le soliciten.

Existe un vínculo directo con el ejecutivo en la elaboración de su presupuesto, dado que es éste quien elabora el Presupuesto General de todos los organismos de la provincia, y finalmente los aprueba la Legislatura. En la práctica implica la posibilidad que el ejecutivo recorte gastos de manera discrecional o retrase el envío de las partidas presupuestarias. Adquirir una verdadera autarquía financiera se lograría mediante algún mecanismo que evite la injerencia del Poder Ejecutivo en la elaboración de su presupuesto, tal como un porcentaje del Presupuesto General establecido en la Constitución o ley, o eventualmente, aunque no tan definitiva como la solución anterior, establecer un mecanismo mediante el cual el anteproyecto elevado no pueda ser modificado por el ejecutivo, y deba ser remitido en su estado original (según elaboración del TC) a la Legislatura para su consideración.

Cuadro IV.15: Clasificación del vínculo con los Poderes del Estado

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Designación del DP a través de la Legislatura	-	-
El DP responde por sus acciones a la Legislatura	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

b) Relación de dependencia

El DP es un apéndice de los cuerpos parlamentarios y se comprende que el mismo es un auxiliar en la solución de problemas cotidianos de la ciudadanía. Por ello el vínculo de control y dependencia con la Legislatura debe ser estrecho, y así lo ha previsto la norma analizada. Consideramos que la obligatoriedad de su informa anual es correcta en tanto no requiere un control más exhaustivo. Sin embargo consideramos que la ley debería haber previsto la posibilidad de que el DP evacue informes parciales

cuando la Legislatura así lo exija, debiendo ser ésta una obligación, además de un derecho del DP. La dimensión analizada cumple de manera satisfactoria los requerimientos establecidos, con 1 sólo componente, por lo tanto consideramos la dimensión como intermedia (ver Cuadro IV.16).

Cuadro IV.16: Relación de dependencia

COMPONENTE	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Presenta ante la Legislatura su memoria anual	+	+
Presenta informes especiales a legisladores	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 6644, 6690, 7403 y Const. Prov.

4. CONCLUSIONES

El resultado de la evaluación (ver Cuadro IV.17) pone en evidencia fortalezas y debilidades en el diseño institucional del Defensor del Pueblo de Tucumán.

Cuadro IV.17: Evaluación del diseño institucional del DPT

Dimensión	Categoría	Componentes	Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.
Legal	Solidez Jurídica		BAJA	ALTA
	Autonomía	Designación de titulares	BAJA	BAJA
		Destitución de titulares	ALTA	ALTA
		Gestión interna	ALTA	ALTA
		Inmunidades y Privilegios	ALTA	ALTA
	Prerrogativas	Capacidad de actuación	ALTA	ALTA
		Capacidad de investigación	ALTA	ALTA
		Asesoría	ALTA	ALTA
	Extensión a la comunidad	Informalidad y gratuidad	ALTA	ALTA
		Publicidad	BAJA	BAJA
		Descentralización	BAJA	BAJA
		Transparencia de tramitaciones	ALTA	ALTA
funcional administrativa	Recursos financieros	Asignación de recursos	INTERMEDIA	INTERMEDIA
	Recursos humanos	Capacitación del personal	BAJA	BAJA
Relación con otros poderes del Estado	Vínculos con el legislativo y el ejecutivo		INTERMEDIA	INTERMEDIA
	Relación de dependencia		INTERMEDIA	INTERMEDIA

Fuente: Elaboración propia.

Fortalezas: Las principales fortalezas las encontramos en las áreas de su *status* constitucional, autonomía y prerrogativas. Dentro de ellas principalmente su autonomía funcional vinculada a su gestión interna, la amplitud de su universo de trabajo, y sus prerrogativas de actuación, inmunidades y privilegios. Encontramos aspectos robustos en las prerrogativas otorgadas al DP, especialmente en la capacidad de iniciar acciones e investigaciones de oficio. Lamentablemente no acompaña a esta prerrogativa una ley que garantice el acceso a la información pública, con lo cual ocurre frecuentemente que la información solicitada es negada por los organismos respectivos. En tal sentido, el ex Defensor del Pueblo, Damián Paz relata: “*El funcionario no sólo no se da cuenta que algo está mal, sino que no responde al pedido de informes... (el Defensor del Pueblo) no tiene facultades porque no es un superapoderado, es un mero delegado parlamentario*” (Entrevista Damián Paz, minuto 29’50”).¹⁵²

Es valorable asimismo la aptitud para realizar asesorías y la amplia legitimación activa para defender colectivos.

En su *extensión a la comunidad* encontramos fortalezas en la informalidad y gratuidad de quejas y reclamos, así como la transparencia establecida en la ley para el seguimiento de los trámites por parte de la ciudadanía.

En su relación con los poderes del Estado, valoramos su independencia del ejecutivo en la designación del DP, y su vínculo de control con la Legislatura.

Debilidades: La principal debilidad la encontramos en las mayorías necesarias para su designación, así como la eliminación de las condiciones personales establecidas en la abrogada ley 7403. Ese aspecto requiere una necesaria adecuación legal para aclarar la confusión normativa existente a partir de la sanción de la Constitución de 2006.

En relación a la extensión a la comunidad, observamos carencia de pro-actividad en la publicidad de sus gestiones, y en la oferta de sus servicios. Además consideramos necesario establecer legalmente la radicación de filiales en las ciudades de Monteros y Concepción.

¹⁵² Esta entrevista puede ser consultada en:

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista%20Damian%20Paz_DP_09-06-2015_A0020108.mp3> [consulta: 17/09/2015].

Con relación a la función administrativa, la provisión de recursos financieros, presenta un punto débil de su diseño en cuanto existe una condición de dominio que se genera en el recorte de gastos en la elaboración de su presupuesto anual cuando queda su confección definitiva en manos del ejecutivo. En materia de recursos humanos, verificamos una alta capacitación y motivación en los mismos, sin embargo carece de un sistema meritocrático que dignifique la profesionalidad de los funcionarios, con el debido resguardo legal, ni un sistema de selección para el acceso libre y democrático de personal capacitado. La realidad ha mostrado que las nuevas administraciones provocan la cesantía de muchos integrantes y la colonización con nuevos funcionarios a través de la precariedad laboral del sistema de “contratados de planta no permanente”.

Tampoco se advierte un sistema de evaluación permanente, ni un criterio de desarrollo personal de carácter meritocrático.

Finalmente consideramos una debilidad la no previsión legal de presentar informes extraordinarios cuando los legisladores lo soliciten. En el sistema Nacional, esta facultad queda a criterio de una comisión parlamentaria que evalúa permanentemente la actividad del DP.

5. MATRIZ DE OPORTUNIDADES

El DP no es vitalicio, y su ejercicio profesional está sometido a la competición que la naturaleza temporal de su cargo le otorga. Esta condición debería generar condiciones de pro-actividad, que sin embargo no se traducen en la práctica. Veamos porqué. En primer lugar, el DP tiene su origen en el pecado original de su nombramiento. En el contexto de un parlamento adicto al gobernador, cuya selección no amerita el consenso de los demás parlamentarios, el DP “se debe” al gobernador. Difícilmente llevará a cabo acciones comprometidas contra la Administración Pública, cuyo jefe es su propio designador. En pocas palabras, el DP no es independiente. Las acciones comprometidas que realice provocaran su espontánea “renuncia”, o eventualmente un recorte de gastos presupuestarios, sin generar mayores responsabilidades hacia la Legislatura.

Por otro lado, en términos estratégicos su labor de primer período está motivada para ser reelecto a un segundo período de ejercicio, y esta circunstancia alentaría una conducta pro-activa. Sin embargo al concluir el segundo, si se diera esa circunstancia, el

DP vería complicaciones en su inserción profesional futura, en tanto no puede desempeñar cargos electivos por los futuros 2 años. Si bien el trabajo específico de la Defensor del Pueblo es de carácter técnico, su titular es un político, elegido por políticos, y su beneficio personal consiste en generar poder político a través de consensos sociales. Un abogado puramente técnico no encontraría beneficio en llevar la procuración de tantas causas, de resultado incierto, con el salario limitado. Es necesario tener en cuenta que el funcionario que asume como DP tiene fines personales en el ámbito político, más allá de un oficio meramente técnico. Por lo tanto, en caso de segundo período, el DP no tendría incentivos para ejercer su función apegada al buen ejercicio de su misión, porque no tendría oportunidad de usar el capital político alcanzado. Por el contrario, vería con simpatía acomodar sus finanzas personales para el futuro. Debemos pensar que las causas que el DP inicia, son contra el Estado y todo el espectro dependiente de la Administración Pública, es decir contra el gobernador y su gestión. Por ello, de no haber incentivos fuertes de lucimiento y ganancia de prestigio personal, que alienten su constante exposición conflictiva, es de esperar que sus intentos por reformar el orden establecido, sean débiles o nulos. De allí la conveniencia que el DP sea electo por la primera minoría parlamentaria.

Además de estas consideraciones el DP carece de presión externa: las mayorías complacientes de la Legislatura, no observan ni cuestionan la actividad de un “funcionario sugerido” por el ejecutivo, pero lo más determinante es que desde su instauración en 1995, el DP no ha consolidado sus raíces en la sociedad. En general la población desconoce sus funciones, y desconfía de la efectividad de sus gestiones. El DP no ha sido eficaz en la solución de conflictos, sus resultados generales no han sido publicados, y no se ha consolidado una efectiva demanda de su actuación, con su consiguiente escrutinio social de gestión. Es decir que su función social no ha *culturalizado*, por lo que se ha generalizado una opinión callejera de que “si hace... bien, sino... nadie se entera”.

Cuadro IV.18: Matriz de oportunidades del Defensor del Pueblo

Matriz de oportunidades	Ley 6970	Ley 7257 Const. Prov.
Autonomía percibida	Desfavorable	Desfavorable
Rendición de cuentas	Intermedia	Intermedia
Pro-actividad	Desfavorable	Desfavorable

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El tratamiento legal que se le da al DP de la provincia satisface plenamente sus capacidades de investigación y especialmente de iniciar de oficio actuaciones e investigaciones. Sin embargo no resultan satisfactorios sus métodos de selección y la laxitud de los requerimientos personales establecidos para su nombramiento. Además de estas consideraciones técnicas, encontramos una complicación en su inserción social. Su estatuto luce una buena técnica y criterios de organización, no obstante ello, la matriz de oportunidades, se plantea extremadamente limitada, debido a los elementos analizados.

Así el DP ha estado ausente en: 1) los reclamos de los jubilados, que no obstante un fallo favorable para que sus jubilaciones sean del 82% del ingreso de los activos, el Estado provincial nunca lo hizo extensivo a los jubilados, especulando con su pronta desaparición física;¹⁵³ 2) El lacerante caso de ocultamiento de neonatos de bajo peso nacidos con vida, pero dados por muertos para no incrementar las cifras de mortalidad infantil (Benito, Sánchez y Stanich; 2015); 3) Su definitiva inserción social ha perdido una oportunidad vital para dar a conocer su labor ante el pasmoso caso de la adulteración y ocultamiento de los datos de desnutrición y mortalidad infantil por parte del Ministerio de Salud de la provincia. El asunto es una doliente y flagrante violación de los derechos humanos de parte del ejecutivo tucumano, que ha negado la existencia de 22.000 casos de desnutrición (1 de cada 3 niños), producto de la falta de atención, y el ocultamiento de datos, con consecuencias de miseria social y muerte;¹⁵⁴ 4) El caso de la instalación de una planta estabilizadora de tensión en pleno centro de la ciudad,¹⁵⁵ donde intervinieron la Senadora Elías de Pérez de la UCR, el concejal Ávila del PRO y todo el arco político, menos el DP; 5) La falta de agua potable y derrames cloacales en distintos sectores de la ciudad con sus consecuentes problemas sanitarios, no ha tenido ninguna actuación del DP; 6) El estado penitenciario que no garantiza condiciones mínimas de preservación de la dignidad humana, ameritó la denuncia de 2 fiscales para

¹⁵³ Ver nota La Gaceta del 08/07/2015, pág. 5.

¹⁵⁴ Cfr. <<http://www.lanacion.com.ar/1789696-tucuman-continua-la-polemica-por-los-datos-oficiales-sobre-la-desnutricion>> [consulta: 05/05/2015].

¹⁵⁵ Cfr. <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/519423/politica/a-gritos-vecinos-le-pidieron-al-enre-suspenda-obra.html>> [consulta: 24/08/2015].

que se declare la emergencia carcelaria,¹⁵⁶ 7) Los episodios de violencia con detenciones ilegales la noche del 24 de Agosto de 2015 (*Tucumanazo*);¹⁵⁷ entre otras.

El DP tiene con la sociedad tucumana esa materia pendiente. La figura del DP ha sido tratada con fruición en la literatura de investigación, y en Estados desarrollados, su papel en defensa de los derechos humanos es vital. En la provincia, los derechos humanos se violan de manera cotidiana, pero la población no lo sabe, porque desconoce el alcance de los mismos. Existe la creencia general de que los derechos humanos se reducen a los delitos de lesa humanidad ocurridos en los 1970s.

Ocurre que en la sociedad tucumana, tanto los derechos humanos como un conjunto de nuevos derechos de carácter social, han sido *yuxtapuestos* de manera exógena, sin que a los mismos le hubiera precedido una metabólisis social que impulse su demanda. Es decir, estos derechos, no fueron originalmente demandados, luchados, y sacrificados, simplemente vinieron de arriba. En tal sentido, ante tal desconocimiento el DP sería el actor determinante para difundir estos derechos y reafirmar su defensa, sin embargo es una institución joven, cuyas ventajas aún no son conocidas, ni sus resultados ponderables. Este argumento también sería válido para un sinnúmero de actos de corrupción a los que son cotidianamente sometidos los tucumanos.

También es de tener en cuenta que en el resto de las provincias, la figura del Ombudsman no ha arraigado. Así en Catamarca, Salta, Mendoza y Santa Cruz, no está previsto en la legislación, y en Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego, hacia 2009, el DP no había sido designado (Page, 2010).

La literatura de investigación reciente, da fundamental importancia al vínculo de los organismos independientes de control de corrupción y Ombudsman con la utilización de los medios de comunicación, así como el origen consensuado de su nombramiento. Moshe Maor, en su análisis comparativo de organismos independientes en la Unión Soviética, Italia, Estados Unidos y Australia ha concluido:

La medida que los procuradores (independientes) tengan éxito depende de sus instituciones y del acceso a los medios de comunicación: entre más centralizado y concentrado esté el poder

¹⁵⁶ Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/645724/policiales/audiencia-corte-se-debatieron-posibles-soluciones-crisis-carcelaria.html> > [consulta: 24/08/2015].

¹⁵⁷ Cfr: <http://tucumanelige2015.lagaceta.com.ar/nota/651035/elecciones2015/video-este-fue-momento-mayor-tension-tucumanazo.html> [consulta: 18/09/2015].

político, y menor sea la accesibilidad de los medios al gobierno, será más difícil investigar la corrupción (Maor, 2004: 2).

En el mismo sentido, Fredrik Ugglá ha llegado a una conclusión similar:

La influencia de los Ombudsman difícilmente puede deducirse de las disposiciones legales y formales que regulan la institución. Más bien la fortaleza y autonomía de la institución se generan por medio de un proceso eminentemente político (Ugglá, 2004: 448)

La necesidad de construir una base de apoyo y acercarse a la opinión pública revela el carácter relativamente anómalo del Ombudsman. Incluso, frecuentemente parece ser más un grupo de presión que una institución estatal. En común con los grupos de presión, el Ombudsman tiene que defender una agenda en un contexto general que frecuentemente le es indiferente u hostil y carece de instrumentos para asegurar que sus decisiones y resoluciones sean cumplidas. Por lo tanto el apoyo popular y una cobertura favorable por parte de los medios se convierte en factores importantes para el cumplimiento y su influencia [...] De otra manera la ausencia de tales factores disminuirá en gran medida la posición de la institución (Ugglá, 2004: 440).

Debemos concluir que para una exitosa gestión de su cometido, el DP, una vez superados los inconvenientes de dependencia con el ejecutivo, necesita de aliado a los medios de comunicación, a través de los cuales pueda conformar un escudo de protección personal, que justifique su labor contra la Administración Pública, y una forma de promoción personal para su futuro profesional que no debe ser negado.

Cuadro IV.19: Evaluación multidimensional del Defensor del Pueblo

Dimensiones de análisis para la efectividad de los organismos de control					
			Ley 6644 / 6690	Ley 7403 / Const. Prov.	
Ambiente		Factores estructurales largo plazo	Contexto socioeconómico	Intermedio	Desfavorable
			Cultura de la legalidad	Desfavorable	Desfavorable
			Cond. políticas estructurales (reparto de recursos fiscales)	Intermedio	Desfavorable
		Factor contingente corto plazo	Contexto Político	Intermedio	Desfavorable
Diseño Institucional	Legal	Solidez Jurídica		BAJA	ALTA
		Autonomía	Designación de titulares	BAJA	BAJA
			Destitución de titulares	ALTA	ALTA
			Gestión interna	ALTA	ALTA
			Inmunidades y Privilegios	ALTA	ALTA
		Prerrogativas	Investigación	ALTA	ALTA
			Control de operaciones del Estado	ALTA	ALTA
			Asesoría	ALTA	ALTA
		Extensión a la comunidad	Informalidad y gratuidad	ALTA	ALTA
			Publicidad	BAJA	BAJA
			Descentralización	BAJA	BAJA
			Transparencia de tramit.	ALTA	ALTA
		funcional administrativa	Recursos financieros	Asignación de recursos	INTERMEDIA
	Recursos humanos		Capacitación del personal	BAJA	BAJA
	Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	INTERMEDIA	INTERMEDIA
			Relación de dependencia	INTERMEDIA	INTERMEDIA
	Matriz de oportunidades		Autonomía percibida	DESFAVORABLE	DESFAVORABLE
			Rendición de cuentas	INTERMEDIA	INTERMEDIA
			Pro-actividad	DESFAVORABLE	DESFAVORABLE

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO V

FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN DE TUCUMÁN

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobaron la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), entrando en vigencia el 6 de marzo de 1997. La importancia de este instrumento jurídico radica en que es el primero que reconoce expresamente la corrupción y la necesidad de disponer de un estatuto legal que permita promover la cooperación entre los países para combatirla. Entre sus fines se propone:

Artículo II Propósitos

Los propósitos de la presente Convención son.

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción: y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Artículo III Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudaran a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
- ...
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
- ...
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- ...
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- ... (el subrayado es nuestro).

El valor innovativo del instrumento radica en el reconocimiento de que el fenómeno no podrá ser controlado únicamente con acciones represivas, sino que es necesario que los Estados adopten mecanismos preventivos tales como la modernización de las instituciones de gobierno. Además, se concibe al combate contra la corrupción como un proceso continuo de esfuerzo permanente y de avance incremental y no como resultado de acciones esporádicas y puntuales. La ratificación argentina¹⁵⁸ de la referida convención implica asumir la necesidad de adecuar sus criterios normativos e institucionales a los preceptos internacionales, especialmente “la aplicación de normas de conducta para el correcto y honorable cumplimiento de las funciones públicas” (estas disposiciones deben prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos estatales) e implementar “un sistema para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de funcionarios y para la publicación de las declaraciones de bienes”.

Así, en el año 1999 entra en vigencia en el orden nacional la Ley 25.188 de Ética Pública. Esta ley establece que:

Estos (los funcionarios) deben desempeñarse con honestidad, probidad y austeridad republicana; velar por la satisfacción del bienestar general privilegiando el interés público sobre el particular; fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información; abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares.

Dispone además, entre otros preceptos, con relación a las declaraciones juradas patrimoniales (DDJJ) de los funcionarios al momento de acceder al cargo, “*que cualquier ciudadano puede acceder a ellas expresando el motivo en una pericón escrita*”. El libre acceso a estos documentos constituyen las herramientas más valiosas para conocer y evaluar a sus funcionarios públicos. El 31 de octubre de 2003 la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción a la que adhiere la República Argentina mediante Ley 26.097 de 2006, establece en su preámbulo:

Los casos de corrupción amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de los Estados, por lo que ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo cual hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella, y requiere, en consecuencia, de un enfoque amplio y multidisciplinario para ello.

¹⁵⁸ la Argentina ratificó el tratado mediante ley 24.759, publicada el 17 de enero de 1997.

Se tuvo presente que la lucha contra el fenómeno es responsabilidad de todos los Estados y para que sus esfuerzos sean eficaces debe haber cooperación entre ellos con el apoyo y participación de grupos e individuos del sector privado, la sociedad civil y ONGs, creando entre todos ellos una cultura de rechazo a la corrupción. Las políticas preventivas para la lucha contra la corrupción que propone la Convención de Nueva York son las siguientes:

Sector público: Destaca especialmente la necesidad de establecer políticas de prevención de la corrupción, que:

- Promuevan la participación de la sociedad, y
- Reflejen los principios de:
 1. El imperio de la ley.
 2. La debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos.
 3. La integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas.

Menciona expresamente la necesidad de evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas relacionadas para evaluar su adecuación. Los Estados deberán garantizar la existencia de organismos internos en cada Estado encargados especialmente de combatir la corrupción. Dispondrá instituciones, estatutos jurídicos, códigos de conducta, para el correcto cumplimiento de funciones públicas, así como mecanismos y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien los actos de corrupción y se impongan las debidas sanciones.

Un informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2014) sostiene que, a 16 años de la entrada en vigencia de la Ley 25.188, solo 5 provincias han adecuado sus normas a la ley nacional y permiten el libre acceso a las DDJJ de sus funcionarios, en 6 de ellas el acceso a las DDJJ es restringido, y en cambio, 12 provincias (Jujuy, Catamarca, Formosa, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe, San Luis, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y **Tucumán**), impiden a la sociedad conocer el patrimonio de sus funcionarios, a excepción de mediar una orden judicial.

A) La legislación en Tucumán

En Tucumán rige desde 1973 la Ley 3.981 que obliga a los funcionarios de los 3 poderes a presentar sus DDJJ a los 30 días de asumir la función pública, donde debe constar información sobre los bienes a su nombre, a nombre del/de la cónyuge y de sus

hijos/as menores; y en su art. 5 dispone su actualización “*en el supuesto de que se produzca una modificación sustancial del patrimonio declarado*”. Esta última disposición ha generado la más variadas críticas e impugnaciones, dado que la norma no define el sentido de “sustancial”. Por otra parte el art. 6 de la norma establece que

Las DDJJ se presentarán en sobre cerrado, lacrado y firmado, y tendrán carácter secreto, pudiendo sólo ser abiertas en los casos de investigaciones por enriquecimiento ilícito; de pedidos de representantes o sucesores legales del declarante y por requerimiento del juez o autoridad competente (el subrayado es nuestro).

Esta última disposición atenta contra la transparencia de los funcionarios, el conocimiento de sus bienes, ingresos, historia laboral y contra los principios de tratados internacionales que Argentina ha ratificado para identificar los delitos contra la hacienda pública en que hubiera incurrido. La ley tampoco hace mención a la cuestión del conflicto de intereses que se suscita entre funcionarios que protegen por un lado los intereses del Estado del cual son mandatarios y por otro defendiendo intereses particulares al contratar con el Estado del que son parte. La imposición mediática derivado de la sanción de la Ley nacional 25.188 en 1999 y las promesas electorales de campaña llevaron al gobernador Miranda a proponer la creación de una Secretaría de Ética Pública como programa electoral. Hacia el año 2000, una vez en el poder, el Ministerio Público Fiscal dispuso la creación de la Fiscalía Anticorrupción, constituyendo el primer organismo institucional con el cometido específico que los tratados internacionales y la ley nacional exigían.

B) La Fiscalía Anticorrupción

Nace mediante resolución del entonces titular del Ministerio Público Fiscal, José Ricardo Falú, del 10 de Mayo de 2000. Se había dispuesto que la entonces Fiscalía de Instrucción VI, a cargo de Esteban Jerez se aboque a los delitos de corrupción de manera específica. La estructura jurídica de la fiscalía era similar a las otras fiscalías existentes, lo único que la diferenciaba del resto era su especialización en el tratamiento de delitos “*dolosos que puedan afectar al patrimonio de la provincia, de las Municipalidades o entes autárquicos, en la jurisdicción del Centro Judicial de la Capital*” (art.1, Res. Min. 19/05/2015). Además de esta especialización en la materia, la fiscalía había sido dotada de recursos humanos y tecnológicos sofisticados, que le permitían cumplir una función investigativa satisfactoria. El resto de las cualidades

institucionales, capacidad, alcance, facultades y deberes, respondían al esquema característico de todas las fiscalías del fuero penal organizadas bajo la Ley Orgánica de Tribunales N° 6238.

La Fiscalía Anticorrupción de Tucumán adquirió prestigio y pro-actividad mientras estuvo a cargo del fiscal Esteban Jerez, un funcionario judicial de carrera, por entonces de 40 años, que había adquirido fama de incorruptible hacia 2002 con las investigaciones llevadas a cabo sobre los fondos reservados de la Legislatura; los gastos de publicidad oficial de la Secretaría de Información Pública; la investigación sobre “coimas” para la habilitar la reforma constitucional de 1990, que involucró al convencional Mariano Póliche y Roque Tobías Álvarez;¹⁵⁹ la licitación irregular del servicio de trenes entre Tucumán y Retiro y la aparición de bonos provinciales “mellizos”.

Su actuación penetró núcleos cerrados de negocios corruptos, incluso alcanzó a la esposa del actual gobernador Alperovich (por entonces Ministro de Economía) en su actuación de la Fundación Pibe por el manejo de la publicidad oficial, quien fue finalmente sobreseída cuando Jerez ya había dejado de ser Fiscal.¹⁶⁰ La actuación de Jerez había alcanzado la “caja negra” de la política tucumana cuando finalmente la Legislatura en la madrugada del 19/04/2002, decidió desplazarlo modificando la Ley Orgánica de Tribunales, creando 3 fiscalías anticorrupción pero adjudicando las mismas a otros funcionarios y apartando a Jerez de las mismas. Esto generó una concentración masiva y espontánea de la ciudadanía que convocó 5.000 personas para apoyar la gestión de Jerez. La multitud llegó a derribar las vallas de la Casa de Gobierno insultando al gobernador Julio Miranda y al vice Sisto Terán Nogués.¹⁶¹

Hacia 2003, Jerez renuncia al cargo y se dedica a la política, postulando su candidatura para gobernador. Las funciones “anticorrupción” fueron entonces adjudicadas a la Fiscalía I Nominación, a cargo de Pedro Raúl Gallo. Desde entonces la actividad de la Fiscalía decayó en su resonancia pública y en el tratamiento de casos. Así la Dirección de Estadísticas de la CSJT, establece que en el año 2.000 ingresaron 3.190 causas; en el año 2.001, 2940; en 2.002: 1.054; en 2.003: 1.116, y hacia el

¹⁵⁹ Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/14688/politica/>> [consulta: 05/05/2015].

¹⁶⁰ Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/98907/politica/sobresayeron-esposa-alperovich-causa-pibe.html>> [consulta: 05/05/2015].

¹⁶¹ Cfr. < <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/24/p-02801.htm>> [consulta: 05/05/2015].

alejamiento de Jerez en 2.004, ingresaron 381 causas, lo que implica una disminución del 88% en el ingreso de delitos entre 2.000 y 2.004, y de 66% entre 2.003 y 2.004. Por otra parte, en los restantes delitos de las demás fiscalías, se registra un ingreso de 28.541 causas en el año 2.000; 30.394 en el año 2.001; 32.276 en el año 2.002; 34.743 en el año 2.003; y de 45.427 en el año 2.004. Tal situación representa un incremento del 59% entre los años 2.000 y 2.004. En 2003, la gobernación fue ganada por José Alperovich, Esteban Jerez fue electo diputado nacional por RECREAR, y la Fiscalía quedo a cargo de otro titular. La caída abrupta de causas entre el año 2.003 y 2.004 (66%), indica que la ciudadanía no confiaba en el nuevo titular de la fiscalía. La sensación era que habían vencido las redes de la corrupción en Tucumán. En entrevista al ex Secretario de la FA, Dr. Carlos López, éste declara:

“Tenemos que encontrar la explicación en que, si el que supuestamente investiga no te genera las garantías del caso, yo no voy a hacer ninguna denuncia. Porque la gente piensa: si yo te denuncio, quedo complicado con vos y el fiscal no va a hacer nada... la desconfianza que quizás haya producido en la gente... se dejó de creer en la estructura creada para eso” (Carlos López, ex Secretario “Fiscalía Anticorrupción”, minuto 4:30 de la entrevista).¹⁶²

Hacia el año 2.005, finalmente por Acordada de la Corte 560, se decidió eliminar la Fiscalía Anticorrupción y reorganizar sus recursos materiales y humanos. El art. IV dispone. *“establecer que el cuerpo de Profesionales Auxiliar de Investigación de los delitos que afectan el patrimonio de la Provincia, Municipalidades o entes autárquicos, como los fondos asignados a esos fines, pase a integrar como tales el Ministerio Fiscal, a quien los señores Fiscales de Instrucción requerirán sus servicios y provisión...”*.

La estructura jurídica de la fiscalía no era distinta a las otras fiscalías, su alcance jurisdiccional era el mismo que el resto, sin embargo cuando renunció el fiscal Jerez, no ingresaron mas causas para su tratamiento, no se supo de investigaciones tocantes al poder y no se elevaron las causas a juicio, es decir, funcionalmente implosionó. ¿Era Esteban Jerez un hombre valiente que no tuvo miedo de investigar los negocios del poder? ¿Cuáles fueron las claves de su éxito o fracaso del fiscal que lo sucedió?

Si bien la Fiscalía Anticorrupción ha desaparecido hace 10 años, la pro-actividad desplegada en sus comienzos, así como el fracaso del fiscal siguiente deben ser analizadas a la luz del criterio de “autonomía empoderada” para descifrar las claves de su funcionamiento en el corto tiempo de su existencia.

¹⁶² Esta entrevista puede ser consultada en:
https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista_LOPEZ_FA_17-9-2015_A0040418.mp3
[consulta: 17/09/2015].

2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN DE TUCUMÁN 2000-2005¹⁶³

En la siguiente sección analizaremos los componentes institucionales de la Fiscalía Anticorrupción (FA) existente en Tucumán entre el período 2000–2005, bajo el criterio legal de la resolución del Ministerio Público Fiscal 36 de 10/05/2015, la Ley Orgánica de Tribunales N° 6.238, y la Constitución de 1990.

A) Dimensión legal

a) Solidez jurídica

a') Fundamento Constitucional

La especificidad de la fiscalía carece de la estabilidad de un organismo autónomo, puesto que su creación fue determinada por una resolución administrativa de organización interna emitida por el Ministerio Público Fiscal. La resolución del año 2000 es una mera reasignación de tareas administrativas, que carece de estabilidad legal, mucho menos constitucional. La fragilidad de su status lo demuestra su efímera existencia (ver Cuadro V.1).

Cuadro V.1: Evaluación de la solidez jurídica

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Status Constitucional	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

b) Autonomía

b' Nombramiento de los titulares.

La independencia en el nombramiento de los titulares se considera un área fundamental de la autonomía de todo organismo. En relación a esta categoría observamos que la FA se integraba con un fiscal designado por el Ministro Fiscal, quien a su vez carece de condiciones democráticas en su propia designación (lo que hemos llamado un “juez político”). La designación del fiscal a cargo no obedecía a ninguna

¹⁶³ El criterio de evaluación del organismo ha sido arbitrariamente elaborado por el autor según explicación contenida en el punto 2 del Anexo Metodológico de esta obra.

pauta de selección y podía ser revocada en cualquier momento. Debemos tener en cuenta que no se trata de un fiscal cualquiera, sino específicamente la del Fiscal Anticorrupción (con el objeto de dar cumplimiento a pactos internacionales), cuya solidez jurídica es muy inferior. En efecto, el FA podía ser removido en cualquier momento de la función específica con la simple determinación del Ministro Fiscal, no así un fiscal común de su función como fiscal.

Por lo tanto, en esta cadena jerárquica de designaciones, la fragilidad con que se sostenía su nombramiento nos demuestra la importante dependencia del PE provincial respecto de la designación de su titular. En relación al grado de cumplimiento, el diseño institucional para la selección de titulares se clasifica con una autonomía baja al no estar presente ninguno de los criterios que la componen (ver cuadro V.2).

Cuadro V.2: Evaluación del nombramiento del titular

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Claridad en la ley	-	Inexistente
Exposición de requisitos	-	Inexistente
Exposición del procedimiento	-	Inexistente
Mayoría calificada	-	Inexistente
No intervención del ejecutivo	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

b') Destitución

Cuando consideramos la destitución, al igual que en la categoría anterior, no consideramos la destitución de un fiscal como funcionario del Poder Judicial, sino la destitución al frente de la Fiscalía Anticorrupción. Para destituirse un fiscal de su función judicial debe seguirse el trámite de Juicio por Jurados previsto en la Constitución provincial, en cambio para remover a un fiscal Anticorrupción de la función asignada por resolución del MPF, sólo hace falta otra resolución de reasignación de tareas, desplazando al fiscal a otra fiscalía o reasignado su labor. Éste último caso es el que consideramos en tanto estamos analizando la consistencia de la Fiscalía Anticorrupción propiamente dicha. El grado de cumplimiento para la destitución o remoción de titulares se clasifica como bajo al carecer de todos los componentes establecidos (ver cuadro V.3).

Cuadro V.3: Evaluación de la destitución del titular

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Claridad en la ley	-	Inexistente
Exposición de requisitos	-	Inexistente
Exposición del procedimiento	-	Inexistente
Mayoría calificada	-	Inexistente
No intervención del ejecutivo	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

c') Libertad de gestión

Hemos planteado en lo relativo a la gestión interna que el organismo debe poseer capacidad para el nombramiento de su personal, libertad de organización interna, elaboración de su propio reglamento y ejercicio de su presupuesto de manera independiente. Con relación a la autonomía presupuestaria la Resolución no prevé dato alguno. Si bien había sido dotado con recursos técnicos específicos y recursos humanos capacitados, los mismos dependían de la discreción del Ministro Fiscal que disponía de los medios que le asignaba la Corte Suprema para su funcionamiento.

La Corte Suprema a su vez dispone de recursos propios que le adjudica el Presupuesto General de la Provincia y que es elaborado por el PE. La organización interna de la fiscalía queda en manos del titular pero no puede nombrar personal, ni disponer de un presupuesto prefijado si no es autorizado por expresa disposición de la CSJT. La evaluación de la libertad de gestión sólo cumple uno de los 6 requisitos establecidos, por lo que evaluamos la categoría como baja (Ver cuadro V.4).

Cuadro V.4: Evaluación de la libertad de gestión

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Nombra a su personal	-	Inexistente
Se organiza internamente	+	Inexistente
Elabora y aprueba reglamento interno	-	Inexistente
Elabora su presupuesto	-	Inexistente
Ejerce su presupuesto	-	Inexistente
El legislativo aprueba el presupuesto (no el PE)	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

d') Universo de trabajo

El universo de trabajo de la FA es amplio en la medida que el fiscal dispone y resuelve los criterios de investigación y los medios a emplear, sin embargo su trabajo

está bajo escrutinio permanente del MF quien evalúa su trabajo y puede disponer de medidas conducentes para alterar la independencia de gestión, así como decidir las pautas de investigación y también el alcance de las mismas. Esto quiere decir que su libertad es amplia pero relativa. Si de esta relación surgiera discrepancia, es la CSJT la que define el conflicto en función de su poder de superintendencia. Volvemos a mencionar que los miembros vocales de la CSJT, son “jueces políticos” que carecen de legitimidad democrática. No obstante consideramos aceptable el universo de trabajo. Por ello esta dimensión es calificada como alta. (ver Cuadro V.5).

Cuadro V.5: Evaluación del universo de trabajo

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Elabora su programa de trabajo	+	Inexistente
Dispone de medidas de investigación	+	Inexistente
Dispone la orientación de la investigación	+	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

e') Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones

Es una característica importante vinculada a la capacidad e independencia de valorar daños a la hacienda pública y aplicar sanciones como resultado de la fiscalización. En este sentido las atribuciones legales conferidas al los funcionarios del Ministerio Público no son de aplicación de penas, las cuales quedan reservadas a los jueces. Las medidas de fuerza que pueda disponer un fiscal están reservadas al mero trámite investigativo durante el tiempo que dure la investigación penal preparatoria. El fiscal es un investigador, no posee las facultades jurisdiccionales plenas de un juez, no obstante ello puede iniciar las investigaciones propias de su cometido en cualquier momento y de oficio. En el caso de Tucumán, el sistema procesal vigente es el denominado “acusatorio”, esto implica que la investigación es conducida directamente por los fiscales, y dirigidas por un juez que tiene la misión de garantizar el cumplimiento del debido proceso o juez de garantías (en Tucumán Juez de Instrucción Penal).

No obstante estas observaciones la FA cumplía con 1 de los criterios exigidos por lo que evaluamos la categoría como intermedia (ver Cuadro V.6).

Cuadro V.6: Evaluación de determinación de daños

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Establece indemnizaciones y sanciones pecuniarias	-	Inexistente
Inicia el procedimiento correspondiente	+	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

c) Facultades:

a') Fiscalización

La capacidad de investigación que las leyes le otorgan a los fiscales son amplias y su alcance sólo queda reservado a las circunstancias de materia (competencia), y espacio (jurisdicción). En el caso específico del FA su competencia estaba reducida a los hechos ilícitos que afecten el patrimonio provincial, municipal y de organismos autárquicos, y su jurisdicción estaba reducida al ámbito de actuación del Centro Judicial de la Capital. Los criterios de investigación dependían del titular de la FA y los denunciantes e interesado podían solicitar ser partes en la causa, instando de esta manera los procedimientos y constituyéndose en revisores de la actividad e idoneidad de los medios investigativos realizados. El art. 100 de la Ley Orgánica de Tribunales establece: “*Funciones: El fiscal de Instrucción dirigirá la investigación preliminar practicando y haciendo practicar los actos inherentes a ella, y ante el Juez de Instrucción cuando corresponda...*”.

Consideramos que el TC cumple con los 6 criterios exigidos, por lo que le asignamos una capacidad de fiscalización alta (Cuadro V.7.).

Cuadro V.7: Evaluación de capacidad administrativa

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Capacidad legal para recabar información	+	Inexistente
Control sobre funcionarios del ejecutivo	+	Inexistente
Control sobre funcionarios de Legislatura	+	Inexistente
Control sobre miembros del Poder Judicial	+	Inexistente
Control sobre entes autárquicos	+	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

b') Capacidad de investigación e información:

La capacidad de una fiscalía para examinar en todo momento y forma que estime conveniente es amplia, incluso ante hechos que se advierta la presunción de delito puede

solicitar al juez autorización para adoptar medidas tales como: allanamientos, interceptar llamadas telefónicas, confiscación de útiles y herramientas, que aseguran la recolección de pruebas. Además bajo determinadas condiciones, puede disponer la detención de personas si son descubiertas *in fraganti* delito o para asegurar su comparencia al juzgado,

La dimensión que analizamos cumple en exceso con los requisitos establecidos, por lo que se considera alta (ver cuadro V.8).

Cuadro V.8: Evaluación de la investigación

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación e información	+	Inexistente
Emprende investigaciones especiales	+	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

c') Función de inteligencia

El organismo encargado de la lucha contra la corrupción debe necesariamente, en virtud de la naturaleza de los delitos con los que trata, estar en contacto con otros organismos anticorrupción tales como Oficinas Anticorrupción nacional y provinciales, Unidad de Investigación Financiera, AFIP, bancos, oficina de migraciones, cancillería, Interpol, y en general con oficinas de control internacionales, para procurar la investigación y el entrecruzamiento de datos. Los delitos de corrupción se vinculan al “lavado de activos”, “narcotráfico” y delitos con conexiones entre países y por supuesto interprovinciales.

Si bien los recursos humanos seleccionados por el fiscal Jerez eran de alta capacitación técnica, la FA carecía de este sistema de conexiones, y eventualmente la ley no lo contemplaba entre sus funciones. Tampoco la ley exigía un sistema de capacitación para los asesores. En tal sentido, la categoría no reúne los elementos establecidos, su evaluación es baja (ver Cuadro V. 9)

Cuadro V.9: Evaluación de inteligencia

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Cuenta con personal capacitado	+	Inexistente
Se vincula con organismos especializados	-	Inexistente
Brinda capacitación	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

d') Función de asesoramiento

El asesoramiento consiste en una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, con la cual se trata de prevenir errores, asesorar y su importancia radica en la imparcialidad y capacidad técnica que deben prevalecer en los OA. La figura de una fiscalía no trasluce su función de asesoramiento, como sí lo debe realizar una Oficina Anticorrupción. En tal sentido la fiscalía carece de estas atribuciones, entre otras, con su consiguiente perjuicio hacia el resto de la administración y con la falta de cumplimiento del Art. 3, inc. 3 de la CICC. En base a estas consideraciones clasificamos la función de asesoramiento baja (Cuadro V.10).

Cuadro V.10: Evaluación de asesoramiento

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Asesora a los poderes públicos	-	Inexistente
Asesora a instituciones de la sociedad civil	-	Inexistente
Puede dirigirse a la autoridad competente	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

B) Dimensión funcional administrativa

a) Recursos financieros

La administración de recursos propios suficientes es un aspecto fundamental para el cumplimiento de las tareas de investigación. La FA no contaba con un presupuesto propio legalmente establecido, desde que su propia existencia dependía del Ministro Fiscal y no pretendía ser un organismo autónomo. Por lo tanto consideramos que la injerencia del poder político es importante y así lo ha demostrado su eliminación en el año 2005. En base a estas consideraciones clasificamos al aporte de recursos financieros bajo (ver cuadro V.11).

Cuadro V.11: Clasificación de Recursos financieros

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Por medio del PE	-	Inexistente
Por medio del Presupuesto provincial	-	Inexistente
Por medio del Legislativo	-	Inexistente
Por disposición constitucional	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

b) Recursos humanos

Para ocupar el cargo de fiscal en la época de la extinta fiscalía, no se requería el sistema de designación a través del Consejo Asesor de la Magistratura (CAM), actualmente vigente, por lo tanto los fiscales eran designados por el gobernador con acuerdo de la Legislatura. Las condiciones personales para el ejercicio de la función estaban comprendidos en el art. 103, inc. d, de la Constitución de 1990 abrogada, que establecía: *“Para los demás representantes del Ministerio Fiscal y del Pupilar, veinticinco años de edad y dos de ejercicio en las citadas actividades o en cualquier otro empleo judicial”*. Para el resto de los integrantes de la fiscalía, secretario, pro-secretario, y demás miembros, a la fecha de la fiscalía no se exigía título habilitante, y su designación era definida por la CSJT. No obstante estas limitaciones, Esteban Jerez constituyó un grupo de profesionales auxiliares, contadores y especialistas en informática, asimismo había recibido en donación del Consejo Federal de Procuradores, un conjunto de medios técnicos altamente desarrollados para realizar la tarea. Sin embargo la norma de creación de la FA no especificaba condiciones especiales para integrar la fiscalía, quedando a buen juicio del titular su designación y pro-actividad, tal cual quedó demostrado por el sucesor de Jerez en la Fiscalía desde 2003 a 2005. En base a estas consideraciones la clasificación de los Recursos Humanos es considerada baja (ver Cuadro V.12).

Cuadro V.12: Clasificación de Recursos humanos

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Los titulares deben poseer título universitario	+	Inexistente
Sistema de ingreso de funcionarios inferiores	-	Inexistente
Centro de capacitación y Consejo consultivo	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

C) Dimensión Relación con los poderes del Estado

a) Vínculo con los Poderes del Estado

El criterio global de organización de los organismos anticorrupción determina una independencia total de los poderes políticos del estado, incluso del Poder Judicial. No obstante la innovación institucional que significó su creación, la figura de la FA, no cumplía los requisitos exigidos en la CICC, quien en el art. 3, inc. 9 requería la formación de “órganos de control superior”. Entendemos por esta categoría organismos

independientes de los poderes políticos. La FA era precaria en su solidez jurídica, en el nombramiento de sus titulares y en la autonomía de gestión, y consideramos que era precaria además en su autonomía del poder político, en virtud de la premisa que sustentamos de la relatividad de la que adolecen los “jueces políticos”, en este caso “creador” de la FA. La precariedad en la legitimidad de estos “jueces políticos” y su efecto concreto, quedó demostrada cuando su eliminación, a pedido de José Alperovich.

Fue tal la negación del gobernador con esta fiscalía y con los miembros que la integraban que cuando se implementó el CAM, como ya mencionamos, el Dr. Carlos Eduardo López, ex integrante de la FA, presentó en 6 oportunidades su postulación para juez, con el mayor puntaje de los aspirantes presentados. En las ternas enviadas a la consideración del gobernador (así lo prescribe la Constitución provincial), en todas figuraba López en primer término, sin embargo en las 6 fue rechazado. Si bien es una facultad propia que la Constitución otorga al gobernador, no deja de ser un claro signo de su animosidad a los integrantes de esta fiscalía.¹⁶⁴ Por no ser un Juzgado, un tribunal, o un organismo independiente con facultades expresamente delegadas, no constituía en sí misma un organismo de revisión ni aplicación de legalidad. En cuanto a la clasificación del vínculo con los Poderes del Estado, la consideramos baja en tanto cumple con uno solo de los requisitos establecidos (ver Cuadro V.13).

Cuadro V.13: Clasificación del vínculo con poderes del Estado

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Designación de titulares a través de la Legislatura o Poder Judicial	+	Inexistente
Los titulares responden por sus acciones a la Legislatura	-	Inexistente
Órgano rector del sistema de control y fiscalización	-	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

b. Relación de dependencia

Nuestro criterio de “autonomía empoderada” implica la necesaria rendición de cuentas del organismo. En este caso, la FA como cualquier otra fiscalía, estaba sometida a controles propios del Poder Judicial, al control político del Jurado de Enjuiciamiento y dada la actividad pública que realizan los integrantes del Poder Judicial, además, por el

¹⁶⁴ Cfr. La Gaceta del 08/05/2015: < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/572374/politica/integra-otra-terna-aspirante-juez-penal-vetado-seis-veces.html> > [consulta: 08/05/2015].

control social, especialmente a través de la prensa. Pero no tenía obligación de presentar informes a la Legislatura. De manera que el control era inestable en tanto tampoco tenía obligación de ventilar públicamente el contenido de las causas que llevaba.

Esta relativa obligación de rendir cuentas le otorga una relación de dependencia intermedia (ver Cuadro V.14).

Cuadro V.14: Clasificación del vínculo con poderes del Estado

Componente	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Presenta ante la Legislatura su memoria anual	-	Inexistente
Rinde cuentas al Poder Judicial	+	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

El resultado de la evaluación (ver Cuadro VI.14) pone en evidencia fortalezas y debilidades en el diseño institucional de la Fiscalía Anticorrupción de Tucumán.

Fortalezas

Las principales fortalezas detectadas en la configuración de este organismo se vinculan a las características propias de una fiscalía, es decir, su capacidad judicial de investigación. Así vemos que la categoría *Prerrogativas*, satisface casi todos los componentes requeridos, a excepción de *Asesoría*, que paradójicamente no es atributo de una fiscalía, de allí la carencia de ciertas funciones necesarias. Este perfil de organismo se torna insuficiente e inadecuado como solución a la exigencia de construir organismos anticorrupción. La complementación con otros organismos, podría favorecer su pertinencia, pero de manera aislada, la misma es precaria.

Cuadro V.15: Evaluación de la Fiscalía Anticorrupción 2000 - 2005

Dimensión	Categoría	Componentes	Acda 36/2000	Período 2003-2015
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional Claridad jurídica	Baja	Inexistente
	Autonomía	Designación de titulares	Baja	Inexistente
		Destitución de titulares	Baja	Inexistente
		Gestión interna	Baja	Inexistente
		Universo de trabajo	Alta	Inexistente
		Determinación de daños	Intermedia	Inexistente
	Prerrogativas	Fiscalización	Alta	Inexistente
		Investigación e información	Alta	Inexistente
		Inteligencia	Alta	Inexistente
		Asesoría	Baja	Inexistente
Funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	Baja	Inexistente
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Baja	Inexistente
Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	Baja	Inexistente
		Relación de dependencia	Intermedia	Inexistente

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

Debilidades

Enumerar las debilidades de la FA es vacuo, en la medida que éstas son las propias del organismo analizado. Es básicamente un ente que carece de autonomía. Aún en el supuesto de que el titular de la fiscalía manifieste pro-actividad y un profundo convencimiento republicano, su libertad de acción está “controlada” por elementos limitantes iniciales que lo condicionan. Estos condicionamientos son los que efectivamente operaron para terminar en definitiva con su eliminación.

La especificidad del universo de trabajo dada a la fiscalía en su diseño, efectivamente ejerce un condicionamiento pro-activo. Un fiscal anticorrupción que no investigue actos de corrupción se verá seriamente comprometido ante un *jury* de enjuiciamiento si la composición de la Legislatura fuera equilibrada. Pero estos mecanismos son extremos, en la práctica se activan muy esporádicamente y en general responden a motivaciones de carácter político. La precariedad de la actuación de los

fiscales responde fundamentalmente a que su labor no estaba garantizada por una ley y sólo era controlada por la CSJT a través de su poder de superintendencia previo dictamen del Ministro Fiscal. Tanto los titulares de la CSJT como el Ministro Fiscal son “jueces políticos” elegidos por el gobernador.

En Tucumán hemos sido testigos de la mayor iniquidad sufrida por un ciudadano en el conocido caso Lebbos¹⁶⁵ a causa de la inacción de un fiscal “comprado” por el ejecutivo para diluir el proceso investigativo durante 7 años. En ese caso, la actuación del fiscal Albaca, respaldada por el Ministro Fiscal De Mitri y la complicidad tolerante de la CSJT sólo pudo ser penetrada después de 7 años de lucha constante, “marchas del silencio” semanales, pedidos reiterados e infructuosos a la Corte, etc.¹⁶⁶

Por ello pensamos que una fiscalía, cuando se trata de asuntos políticos, puede ser altamente pro-activa o negligente dependiendo de la influencia del Ministro Fiscal. En este sentido tengamos en cuenta que las promesas electorales originales de Julio Miranda en 1999 eran acerca de la creación de una secretaría anticorrupción. De allí, a la conformación de una fiscalía podemos deducir un conjunto de implicancias, especialmente vinculadas a la autonomía. Una secretaría necesitaba en su diseño ser autónoma, de lo contrario hubiera sido cínica su creación y ésta hubiera estado dotada de facultades de publicidad, independencia de funciones y cierta autarquía financiera, que quizás hubiera sido más difícil de manipular que una fiscalía. Una fiscalía, comprometía a un solo hombre, el fiscal, que claramente es más controlable que un tribunal o un grupo de personas, que por otro lado quedaba siempre al control de un “juez político” (el Ministro Fiscal), que había sido elegido por el propio gobernador y finalmente podía por una simple resolución ministerial (así como fue creada) ser reasignado en sus tareas, como en un simple reordenamiento administrativo, que fue lo que finalmente ocurrió. Fue tan vil su creación que ni siquiera fue decidida por una acordada de la CSJT, que al menos hubiera requerido de algunas mayorías tanto para su creación, como para su eliminación. La FA fue la manera más explícita de cómo los

¹⁶⁵ Es tal el impacto generado por el caso, que la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), ha establecido el día 26 de febrero, como “Día de la lucha contra la impunidad”, en honor a la desaparecida Paulina Lebbos.

¹⁶⁶ Cuando tras una manifestación personal en CABA, de Alberto Lebbos (padre de la víctima), el 10 de febrero de 2013 la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de la Nación designa en comisión a Bernardo Lobo Bugeau (abogado del Programa Nacional de Lucha Contra la Impunidad que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación), para hacer una compulsa del expediente. Es de notar, que esto ocurrió en el ocaso del alperovichismo, y aún del cristinismo, lo que nos haría pensar en la incidencia del fin de ciclo político en las decisiones judiciales, la teoría de la deserción (*defection theory*) elaborado por Gretchen Helmke (2002).

organismos son creados para calmar presiones políticas externas, pero cuya actividad sea siempre controlada por el ejecutivo.

La pro-actividad demostrada por Esteban Jerez fue el detonante que precipitó su eliminación, de lo contrario, de haber sido sumiso hubiera perdurado formalmente, y hubiera constituido un excelente puesto laboral para un *ad-láter* político cómplice. Pero el fiscal Jerez fue un *rara avis* que no sucumbió a las redes de corrupción. Su conducta no puede ser analizada bajo el modelo de “matriz de oportunidades” debido a que su vocación de verdad y justicia excede a los criterios de restricciones/incentivos. Esta conducta, así como las de un puñado de tucumanos de esta época, deben ser analizadas desde una dimensión psicológica, que defina este comportamiento “fuera de lugar”, que le ha ocasionado un sinnúmero de inconvenientes posteriores.

4. COMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES

Los *incentivos-restricciones* de la FA son escasos para promover la actividad libre del titular por las condiciones en las que fue creada. Si la existencia de la FA hubiera devenido de una ley, si el acceso a la misma hubiera sido en condiciones de competencia de idoneidad, si los recursos económicos y humanos hubieran estado legalmente previstos, es decir, si la estabilidad y autonomía del organismo hubiera estado legalmente protegida, la realidad hubiera sido muy distinta aún con carencias propias como la conformación de una Inteligencia más desarrollada, interconexión con organismos especializados, apertura a la información social, participación ciudadana para promover denuncias, etc.

Hubiera sido distinta porque en general, los integrantes del Poder Judicial tucumano, en todos los niveles, son personas con un profundo sentido del prestigio y el deber. Los miembros de este poder pueden pensarse como los más capacitados, orgullosos de su posición y agradecidos de su función social. Formar parte del Poder Judicial es un gran incentivo en sí mismo e ingresar por concurso de antecedentes y oposición, como lo es actualmente, constituye una gran reconocimiento y sentido de pertenencia al estamento más prestigiado de la administración pública. Este entorno competitivo y masivo de personas altamente preparadas favorece la competencia y la pro-actividad.

Pero en las condiciones precarias de la constitución de la FA, el incentivo era dudoso *ab-initio*, por ello entendemos que el diseño de la FA, tal cómo fue elaborado, generaba en los titulares más dudas que certezas, y no impulsaba la pro-actividad.

Cuadro V.16: Evaluación matriz de oportunidades FA

Matriz de oportunidades	Acda 36/2000	Período 2003- 2015
Autonomía percibida	Baja	-
Rendición de cuentas	Intermedia	-
Pro-actividad	Intermedia	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Los perfiles modernos de organismos anticorrupción, adoptan diferentes diseños legales en sus diferentes aspectos: designaciones, conformación, facultades, deber de accountability, etc. Sin embargo todos ellos deben ser independientes de los poderes políticos y funcionalmente autónomos, con capacidades suficientes para ejercer su cometido. Deben gozar de un sistema de autárquico en sus recursos y contar con personal altamente calificado en delitos complejos. La FA de Tucumán ha carecido de la mayor parte de esos elementos, su precario diseño ha sido pensado por el entonces Ministro Fiscal Falú como una vaga sombra de institucionalidad para dar cumplimiento a requerimientos internacionales y nacionales pregnantes hacia la época de su creación, pero con la disponibilidad rápida de su eliminación en caso de necesidad. La aparición de un fiscal pro-activo es una posibilidad remota que sólo podría haberse dado en el ámbito judicial por la calidad formativa de sus miembros. En su universo personal, Jerez fue un fiscal que desafió al sistema con todos los riesgos implícitos, David y Goliat. La suerte del organismo estaba definida desde su comienzo: Hubiera constituido una máscara de institucionalidad eficiente si el titular hubiera sido condescendientes con los superiores, pero una circunstancia azarosa y contingente develó esta pretensión.

En entrevista con el ex Secretario de la FA, Dr. Carlo López, el mismo adjudica la diferencia de pro-actividad de las gestiones de Jerez y del Fiscal Pedro Ramón Gallo a los diferentes “perfiles” de ambos:

“Tiene que ver con el perfil que tenía el fiscal de ese momento que era Gallo, Gallo siempre fue una persona timorata para los casos de trascendencia, con lo cual... yo supongo que si se hace un relevamiento las causas deben estar prescriptas (!)...” “El perfil me refiero a la intención que tenía para avanzar con causas que habían causado mucha trascendencia o conmoción” “(Jerez)... tenía ganas de ir para adelante con las denuncias” (minuto 02’15” de la memoria en audio).¹⁶⁷

Cuadro V.17: Evaluación de la Fiscalía Anticorrupción

Dimensiones de análisis para la efectividad de los organismos de control			Acda 36/2000	Período 2003-2015
Ambiente	Factores estructurales largo plazo	Contexto socioeconómico	Intermedio	Desfavorable
		Cultura de la legalidad	Desfavorable	Desfavorable
		Cond. políticas estructurales (reparto de recursos fiscales)	Intermedio	Desfavorable
	Factor contingente corto plazo	Contexto Político	Intermedio	Desfavorable
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional Claridad jurídica	Baja	Inexistente
	Autonomía	Designación de titulares	Baja	Inexistente
		Destitución de titulares	Baja	Inexistente
		Gestión interna	Baja	Inexistente
		Universo de trabajo	Alta	Inexistente
		Determinación de daños	Intermedia	Inexistente
	Prerrogativas	Fiscalización	Alta	Inexistente
		Investigación e información	Alta	Inexistente
		Inteligencia	Alta	Inexistente
		Asesoría	Baja	Inexistente
Funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	Baja	Inexistente
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Baja	Inexistente
Relación con otros poderes del Estado	Vínculos legislativo/ejecutivo		Baja	Inexistente
	Relación de dependencia		Intermedia	Inexistente
Matriz de oportunidades		Autonomía percibida	Baja	Inexistente
		Rendición de cuentas	Intermedia	Inexistente
		Pro-actividad	Intermedia	Inexistente

¹⁶⁷ Esta entrevista puede ser consultada en: <
https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista_LOPEZ_FA_17-9-2015_A0040418.mp3>
 [consulta: 17/09/2015].

CAPÍTULO VI

SISTEMA ELECTORAL DE TUCUMÁN SISTEMA DE VOTACIÓN Y ÓRGANO DE CONTROL

1. EL SISTEMA ELECTORAL

El voto es la *rendición de cuentas política*, el *accountability vertical* por excelencia. El voto debe ser libre, universal, genuino y secreto. Estas disposiciones están garantizadas en distintos tratados internacionales que se proponen preservar el derecho de los electores y los candidatos.

A) Ejes axiomáticos

Los principios que deben regir los procesos quedaron plasmados como parte integrante de los tratados internacionales de Derechos Humanos. El art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas, declara:

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966), establece:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), establece:

Artículo XX:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969), establece:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como se puede advertir, las declaraciones son muy claras al establecer principios rectores en materia electoral. Para poder ser materializados es necesario cumplir con ciertas exigencias tales como: libertad de opinión, libertad de palabra, libertad de prensa, libertad de reunión, libertad de manifestación y libertad de asociación. Esto implica a su vez que los medios de comunicación no sean controlados por monopolios informativos. Establecer bases democráticas de participación periodística es un elemento fundamental del sistema democrático, y la mayoría de los países desarrollados han avanzado en este sentido.

Este capítulo se propone realizar una evaluación crítica del marco normativo de los procesos electorales que se realizan en la Provincia de Tucumán, a los efectos de determinar la aptitud representativa de los mismos bajo las premisas de tratados y organismos internacionales de derechos humanos. En tal sentido ha menester abordar en primer término el sistema electoral propiamente dicho y, en segundo término, analizar el organismo electoral establecido para su control: la Junta Electoral Provincial.

B) Las elecciones en provincias argentinas

Hemos alertado previamente sobre la emergencia, en la última década, de elecciones con resultados sorprendentes. Se ha producido una merma en la competitividad electoral con victorias oficialistas sugestivamente frecuentes. Las últimas elecciones a gobernador de 2011, indican que el oficialismo ganó 20 de las 22 gobernaciones en

juego y además con márgenes impactantes. Un trabajo de CIPPEC (Schiumerini y Page, 2012) indica que estadísticamente existen un conjunto de provincias (Formosa, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Neuquén y La Rioja), donde la probabilidad de victoria del oficialismo es del 100 %. En estas jurisdicciones, los oficialismos jamás fueron vencidos. En el resto de los distritos es posible una alternancia, sin embargo cada vez más incierta. Tucumán integra un conjunto de provincias con Chaco, Entre Ríos, San Juan y Salta donde se verifica una reciente consolidación de una ventaja oficialista en la competencia electoral:

Durante las primeras dos décadas de democracia, en estos distritos las elecciones fueron competitivas, pero a partir del 2003, la brecha electoral entre oficialismo y oposición se hizo cada vez más grande hasta rondar el 50 % de los votos. Estas provincias también comparten una historia de relativa alternancia, que perdió sustento durante los últimos tres ciclos electorales, una vez que se debilitaron los partidos no peronistas (Schiumerini y Page, 2012).

El estudio demuestra que los candidatos y partidos que ocupan el gobierno obtienen, en promedio, entre un 7 y un 18 % más de votos que los partidos de la oposición. Los oficialismos tienen, además, una mayor probabilidad de victoria: entre un 28 y un 52 % más que la oposición. Esta realidad nos pone de manifiesto la dificultad que encuentran los partidos de oposición para vencer a los oficialismos y acceder a componer el equilibrio de poder, con los consecuentes problemas de buen funcionamiento de gobierno. Estas victorias oficialistas generalmente implican el control de las legislaturas, capacidad de remover y designar jueces sin necesidad de conseguir el acuerdo de la oposición, dictado de leyes sin consenso, manipulación de organismos, y un conjunto de efectos que se vinculan especialmente con la pérdida del equilibrio de poder y la remisión de los mecanismos de control.

En este contexto, las elecciones dejan de constituir un mecanismo de *accountability* efectivo. Allí donde el oficialismo no tiene posibilidades de perder, tampoco encuentra incentivos para garantizar su servicio a la población. Los partidarios opositores tampoco encuentran incentivos para luchar por su facción y ceden a la cooptación de los ejecutivos, conformándose de esta manera, un sistema de unificación hegemónica donde “nadie quiere apostar a perdedor” y se consolida la frase “vamos por todo”. Ocurre que efectivamente el que gana se lleva todo y el que pierde se queda afuera sin poder alguno, previendo que sus partidarios serán “capturados” por la caja del oficialismo.

Estas mayorías espontáneas que se generan tras el líder tienen la duración de su mandato, pero si tiene la capacidad personal de consolidar su posición en el aparato

partidario, seguirá siendo influyente durante unos años más y podrá aspirar a un nuevo mandato. Esta persistencia en el tiempo ha dado lugar a lo que Behrend (2008) ha denominado “familias políticas” (los Saadi en Catamarca, los Juárez en Santiago, etc.), que se integran con familiares, socios políticos y comerciales, que van a conformar en algunas provincias una elite gobernante cuya perdurabilidad en el tiempo sólo puede ser neutralizada por el mecanismo de la intervención federal o por la hipotética implementación de un sistema electoral competitivo, cuya eficiencia será producto de años de participación equitativa e igualitaria, es decir una cultura política asentada, y con principios democráticos. De allí la importancia de establecer criterios razonables en la competencia electoral y la implementación de los organismos electorales que garanticen elecciones limpias.

Otro hallazgo importante del estudio mencionado es que esta dinámica hacia la consolidación de la impermeabilidad de los oficialismos se vincula de manera directa con el cambio institucional en provincias donde se ha avanzado en la reelección de sus gobernadores.¹⁶⁸ Efectivamente, esta ventaja del oficialismo adquiere importancia en las provincias que han habilitado la reelección. Por lo tanto un factor determinante que coadyuva al funcionamiento institucional sano es el límite a la reelección del gobernador. Esta instancia favorece, en las provincias que no permiten la reelección, los incentivos de participación de los partidos de oposición y el uso de los mecanismos de control para equilibrar el poder. Es decir se consolida una política demandante, por la existencia de incentivos de acceso al poder que estimulan la competencia.

A su vez los organismos de control, sin la presencia amenazante de una elite poderosa, pueden funcionar con mayor eficiencia soslayando la influencia del ejecutivo ante la expectativa de que éste sea reemplazado en el mediano plazo. Este incentivo tiene el efecto de empoderar a los funcionarios estables de los organismos del Estado, pues conocen la temporalidad del político de turno.

Del otro lado, los políticos no intentarán ejercer dominación y manipulación sobre los organismos de control, ante el empoderamiento de sus funcionarios. Saben que en el mediano plazo deberán entregar el poder. Este sistema virtuoso se verifica en algunas provincias que no admiten reelección. Rebecca Chávez (2003) ha estudiado este

¹⁶⁸ Hacia 1983, ninguna provincia argentina admitía la reelección inmediata. Sin embargo con el tiempo, todas las provincias, con excepción de Mendoza y Santa Fé, superaron ese límite e incorporaron 1 o 2 reelecciones consecutivas.

mecanismo en la provincia de Mendoza y ha explicado porqué los inexistentes intentos de reformar la constitución provincial se explican por la perdida de incentivos que genera la escasa probabilidad de reforma.

C) El sistema electoral en Tucumán

Analizar el sistema electoral vigente nos obliga necesariamente realizar una breve descripción del sistema electoral anterior, sobre todo teniendo en cuenta la enfática prohibición de la ley que declaró la necesidad de reforma de la Constitución de 1990 (Ley 7.469) ante los innumerables inconvenientes que trajo aparejado: *"La Convención convocada al efecto podrá considerar la prohibición constitucional expresa del régimen electoral conocido como Ley de Lemas"*.

¿Por qué había que abrogar la Ley de Lemas? Una descripción sintética de la normativa respectiva nos llevará a analizar la Constitución provincial de 1990 y Ley de Lemas 6.146, de las que se desprenden las siguientes características del sistema sustituido:

- El Gobernador de la provincia a cargo del Poder Ejecutivo, duraba 4 años en su cargo y no podía ser reelecto.
- El Poder Legislativo Provincial estaba compuesto por una sola cámara, integrada por 40 miembros (Artículo 39 CP).
- Los Legisladores duraban cuatro años en su mandato y no podían ser reelectos inmediatamente (Artículo 40 CP).
- La Legislatura se renovaba totalmente cada cuatro años (Artículo 40 CP).
- Para la elección de Legisladores, la Provincia se dividía en tres secciones electorales (Artículo 38 CP).
- Los afiliados a los partidos políticos podían auspiciar listas de candidatos mediante la constitución de un sub-lema (Artículo 2, ley 6.146).

Para el reconocimiento de un sub-lema se requería la adhesión de un número determinado de afiliados, que variaba según la sección electoral donde se postule (Artículo 2, ley 6.146):

- Sección I (Departamento Capital): 300 afiliados.
- Sección II (Departamentos de Trancas, Burruyacú, Cruz Alta, Leales, Simoca y Graneros): 150 afiliados.

- Sección III (Departamentos de Tafí Viejo, Yerba Buena, Tafí del Valle, Lules, Famaillá, Monteros, Chicligasta, Río Chico, Juan B. Alberdi, y La Cocha): 150 afiliados

En las elecciones se podían postular todos los sub-lemas reconocidos oficialmente. Luego de la votación, la distribución de cargos se realizaba en primer lugar de acuerdo a los votos acumulados por cada lema y a su vez las bancas obtenidas por cada uno de ellos se asignaban entre los sub-lemas por el sistema D'Hont (Artículo 8, ley 6.146). Dado que los votos obtenidos por los sub-lemas se sumaban al lema, el voto por una determinada lista terminaba colaborando para un candidato diferente. Así los sub-lemas más votados se beneficiaban de los votos de aquél que no alcanzaban número necesario para obtener una banca. Por ello, el candidato de lema, propuesto por un determinado sub-lema, resultaba electo no solo por el aporte de los votos de su propia lista, sino por el aporte de votos de otros sub-lemas con menor cantidad de votos.

Las consecuencias normativas implicaban que la presentación de un candidato no requería de la aprobación del partido o alianza electoral correspondiente. Significó en la práctica que los órganos de gobierno de los partidos perdieran el monopolio para designar a sus candidatos y, con ello, su razón de ser en el entramado institucional. Si bien esta circunstancia daba a los votantes una amplia gama de opciones, quitaba poder a los partidos. El sistema suponía de manera implícita que los electores votaban a cualquier candidato de manera indistinta, perteneciera a su partido o al de otra fuerza. Implicaba permitir la elección de candidatos con baja cantidad de votos directos y una muy elevada proporción de votantes indirectos. El sistema incentivó la participación de candidatos con bajo apoyo electoral, dada la simplificación del sistema para postularse como candidato.

El candidato electo con una pequeña cantidad de votos no sentía necesidad de rendir cuentas al partido por cuanto no necesitaba de su aprobación para postularse, además había realizado de *motu proprio* el aporte económico para su campaña y tan solo contaba con un solo período de función de 4 años no renovable inmediatamente. Por ello, no sentía restricción de parte del partido del cual formaba parte, ni menos del electorado que lo votó debido a la restricción de un segundo mandato (de haber tenido posibilidad de reelección hubiera intentado un comportamiento aceptable para buscar la reelección del electorado que lo votó).

De esta manera, el candidato electo tenía todos los incentivos necesarios para “amortizar” su campaña rápidamente, porque esos 4 años eran la “oportunidad de su vida”, la sociedad se iba a olvidar y los partidos no los controlaban. Esta matriz de oportunidades había generado como efecto indirecto, la “mercantilización de la política” (Bercoff y Nougues, 2000). Como consecuencia de este engorroso sistema, sería posible afirmar que la Ley de Lemas había atraído a los deshonestos capitalistas de la política capaces de financiar su campaña por sí mismos y desalentar a los honestos trabajadores de la política carentes de capital financiero propio que volcaban sus aspiraciones en la organicidad de los partidos políticos. Ocurría además que, de esta manera, se alentaba el voto masivo e indiscriminado al titular del lema percibido como mayoritario, con el criterio de no desperdiciar el voto en candidatos con pocas probabilidades.

Como corolario del engorroso sistema es destacable notar que en las elecciones a gobernador de 2003 en cada sala de votación existían 3.000 lemas que abarrotaban las mesas de los cuartos oscuros.

D) Hacia la prohibición del sistema de Lemas

El nuevo sistema creado tras la reforma constitucional de 2006, habilita a una agrupación política anexar sus candidatos parlamentarios (para la Legislatura o para los Concejos Deliberantes) a algún postulante para cargo ejecutivo (gobernador o intendente). Así, cuanto más amplia sea la base de postulantes a cargos legislativos, mayores son las chances de que una fórmula gubernamental obtenga más sufragios. Esto significa que no obstante la prohibición del sistema de lemas previsto en la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, el sistema emergente se asemeja bastante. Sin embargo, a pesar de las fuertes críticas recibidas, no puede ser considerado similar por cuanto muchos vicios de la ley anterior han sido enmendados, pero otros han subsistido. Veamos:

La constitución reformada en 2006, declara en el art. 43, inc. 12 seg. párr.:

Los partidos políticos, frentes o alianzas electorales podrán celebrar acuerdos para apoyar a un único candidato a Gobernador y Vicegobernador y/o Intendente de un partido político, frente político o alianza distinta, pudiendo unir la boleta diferentes categorías de candidatos con la categoría de Gobernador y Vicegobernador y/o de Intendente de otra lista distinta, sumándose la totalidad de los votos obtenidos por las listas en cada categoría. La unión en una boleta de listas distintas necesita del previo acuerdo por escrito de los respectivos partidos políticos, frentes o alianzas electorales

Por otra parte, la Ley reglamentaria 7.876 en su art. 47 establece:

Las boletas de los partidos políticos, frentes o alianzas electorales, que celebren acuerdos para apoyar a un único candidato a Gobernador, Vicegobernador y/o Intendente, de un partido, frente o alianza distinto, podrán unir las diferentes categorías de sus candidatos con la de Gobernador, Vicegobernador y/o Intendente a los que apoyan, sumándose la totalidad de los votos obtenidos por las listas en cada categoría.

El sistema implementado ha sido denominado “acople” (en otras jurisdicciones ha recibido el nombre de “colectoras”). La lectura de la normativa descrita sugiere que el “acople” produce los mismos efectos que la Ley de Lemas derogada, y en parte es así, dado que la posibilidad de incorporar extrapartidarias para sumar votos genera una serie de inconsistencias que así resumimos:

- Competencia interna dentro de los partidos donde la figura predominante suma la mayor parte de acoplados, provoca la fragmentación interna y pérdida de identidad de los mismos y desvanece el sentido de identidad del propio partido.
- Las boletas de candidaturas de partidos combinados generan confusión al elector. Puede pensar que está eligiendo la boleta de un partido y al mismo tiempo estar votando a otro partido para alguna de las restantes categorías. De esta manera se desnaturaliza la voluntad del elector y, consecuentemente, las elecciones como instancia de participación y rendición de cuentas.
- Contribuyen a la profusión de boletas que el elector encuentra en el cuarto oscuro y atentan contra la posibilidad de emitir un voto informado.
- Permiten que partidos que apoyan al mismo candidato en una categoría compitan entre sí en otras categorías y en otros distritos; esto aporta confusión adicional.
- Facilitan la creación y supervivencia de “partidos vacíos”, llamados también “sellos de goma”, partidos personales que habitualmente se ofrecen como soporte legal al mejor postor para la presentación de candidatos.¹⁶⁹

Esta circunstancia ha dado lugar a una proliferación anómala de partidos y agrupaciones en la provincia. Según nota de La Gaceta del 23/12/2014:

¹⁶⁹ Este último aspecto ha generado la conformación de partidos políticos formales, cuya identidad “se vende” a quien desea formar parte de un acople autorizado. La constitución de los partidos y acoples ha sido tan anárquica que hasta la sanción resolución 99/14 de la JEP, la lista de los integrantes de los mismos era conformada por ciudadanos a los que no se les exigía la presentación del DNI, es decir, con afiliaciones falsas. Cf. La Gaceta del 23/12/2014 < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/621652/politica/ante-aparicion-afiliaciones-falsas-jep-eleva-requisitos.html> > [consulta: 24/03/2015].

La explosión de las afiliaciones en fuerzas electorales provinciales, municipales o comunales (las tres categorías que regula la JEP) se dio tras la reforma constitucional de 2006, que habilitó el sistema de acoples para los comicios. Así, en 2007, sobre un padrón cercano a los 950.000 electores, más de 507.000 figuraban enrolados en alguna fuerza. El régimen del acople fomentó la creación de más de un centenar de fuerzas municipales y comunales. Contra los 53 partidos inscriptos hasta junio de 2006, cuando se sancionó la nueva Carta Magna, hoy en la provincia tienen sus papeles en orden 224 agrupaciones. En total, hoy son 291.326 los afiliados a expresiones provinciales, municipales y comunales y 373.804 los vinculados en las 21 fuerzas de orden nacional (pueden presentar candidatos a presidente y vice, senadores y diputados) y de distrito (sólo elevan postulantes al Congreso nacional). En total, serían 665.130 los ciudadanos afiliados, pero la cifra puede ser menor atento a que una persona puede aparecer en más de un partido político, siempre que su rango de actuación sea diferente (en una agrupación nacional y otra municipal, por ejemplo).

Sin embargo el problema más grave que persistió en el sistema electoral, como lo explica Jiménez Brito (2014), está dado por el art. 48 de la misma ley:

La Junta Electoral entregará, por la vía y forma que determine, con destino al presidente de cada mesa de votación, para que sean recibidos en el lugar en que funcionará la mesa, y con la antelación suficiente a la apertura del acto electoral, además de los elementos que correspondan según el artículo 36, los siguientes: Boletas, en el caso de que los candidatos las hubieran suministrado para distribuir las.

Lo que implica que el Estado no imprime las boletas de los candidatos y por lo tanto no es garante de la presencia de los mismos en el acto comicial. Sólo si los partidos o acoples llevan a cada una de las mesas de votación sus propias boletas, podrán participar de la contienda. De no hacerlo, se impide al elector manifestar su preferencia por ese candidato.

Además se hacen habituales fraudes tales como: robo de boletas, falsificación de las mismas para provocar la anulación del voto, adulteración de actas de escrutinio, conductas clientelares en el transporte de votantes, entrega de bolsones por punteros y el más famoso de todos y al que se le adjudica la clave del fraude electoral: el “voto cadena”.¹⁷⁰ A los efectos de neutralizar este vicio, la propia Constitución provincial ha dispuesto en su art. 157:

El sistema de votación electrónica establecido en el Artículo 43, inciso 3º), se aplicará en forma progresiva, según lo permitan las exigencias técnicas y económicas que su ejecución demande. La ley reglamentaria del mismo deberá ser aprobada antes de la finalización del año 2006. Mientras tanto, se mantiene el sistema electoral que esta Constitución establece y leyes que reglamenten la materia

¹⁷⁰ Cfr. La Gaceta del 08/08/2013: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/563197/politica/miran-salta-envidian-voto-electronico.html> [consulta: 24/03/2015].

Este principio transitorio, a la fecha de este trabajo, no se aplicó nunca. El sistema produciría ventajas en el tiempo de procesamiento de datos, en la rápida capacidad de procesar resultados y componer impugnaciones, sin embargo, en sí mismo no garantiza ausencia de fraude y transparencia.¹⁷¹ Para que ello ocurra se debería implementar un equipo auxiliar de fiscales partidarios capacitados para auditar el comportamiento de las terminales electrónicas en cada mesa constituyendo de por sí un trabajo excesivo. Piénsese que los partidos chicos no consiguen conformar un cuerpo de fiscales para la simple mesa de votación, menos aún sería posible agrandar este cuerpo de fiscales con personal capacitado en redes y computación. Sería además necesario estudiar mecanismos de control de órganos auxiliares sobre los sistemas y operaciones computacionales de los mismos donde tengan participación todos los partidos. Las falencias propias del sistema de “acople” pueden ser descritas sucintamente de esta manera:

- Inequidad en la competencia electoral: Para evitar que las boletas desaparezcan de los centros de votación y puedan ser contabilizados, los partidos necesitan de un enorme caudal de fiscales que limita a los partidos chicos garantizar a sus votantes la presencia en las mesas. Esto se traduce en la negación del derecho del elector, y el del candidato.
- Permite la existencia de partidos fantasmas o personales (“sellos de goma”) debido a que no están obligados a distribuir boletas, aún cuando reciben financiamiento del Estado para tal efecto.
- Se alienta la formación de partidos que se arman al solo efecto de captar fondos públicos y entorpecen el ordenamiento de la oferta electoral.
- Desalienta la debida transparencia del proceso electoral, dando lugar a los delitos mencionados anteriormente. El voto es objeto de una transacción.

A pesar de estos inconvenientes, el sistema implicó un mejoramiento con relación a la Ley de Lemas por 2 motivos. En primer lugar devuelve a los partidos la soberanía de proponer candidatos, lo cual implica un fortalecimiento de los mismos en la decisión de ponderar los candidatos conforme a sus intereses. Esta circunstancia alienta la democratización interna de cada partido y la discusión orgánica, fortaleciendo la

¹⁷¹ Nota en TN digital del 12/04/2015, “PASO en Salta”: Romero denuncia fraude electrónico”. Cfr.: <http://tn.com.ar/politica/paso-en-salta-romero-denuncio-fraude-electronico_582421> [consulta: 17/04/2015].

identidad partidaria y empoderando a los mismos como actores sustanciales de la vida política.

En segundo lugar, la posibilidad de reelección de legisladores, neutraliza el deseo mercantilista de “salvarse” en el primer mandato por lo cual el legislador que aspira a un segundo mandato se esforzará en trabajar “para la sociedad” que lo votó y dentro el sistema de partido que lo contiene y controla. Este aspecto de incentivos es un aporte a la discusión necesaria sobre la posibilidad de reelección de los legisladores. El criterio debe ser aceptado en la medida que la dinámica de los recursos económicos de la Legislatura sea revisada, controlada y sujeta al escrutinio público mediante mecanismos de transparencia previa eliminación del sistema de acople.

El sentido de recuperar la identidad partidaria no ha sido debidamente completado porque la posibilidad de sumar acoples “ensucia” la lealtad intra-partidaria. Así, el candidato favorito podrá, en un sentido estratégico, dejar de lado todo el laborioso y lento proceso de construcción de candidaturas organizado en el seno del partido para asimilar líneas extrapartidarias de última hora, provocando alianzas vacías, sin propuestas elaboradas y, en la dimensión interna, generar un altísimo nivel de fricción, una abierta competencia desleal de oportunidades y su lógico debilitamiento. Este sistema atenta contra el fortalecimiento de los partidos y lo mercantiliza, haciendo de la política un mero juego de intereses inmediatos, de subsistencia, que provoca a la larga el descreimiento social en los partidos y los políticos en general.

El sistema alienta la construcción de líderes carismáticos, sin contenido, de efecto inmediato y meramente circunstancial y relega el debate interno, la elaboración de propuestas partidarias y la cultura política en el sistema natural de los partidos. Es engorroso y complicado, de difícil control por parte del organismo de aplicación y favorece el comportamiento descontrolado de la sociedad. Sigue favoreciendo, aunque ahora alentados por los propios candidatos, la participación de “candidatos capitalistas” en la medida que, mientras mas acoples suma el candidato, mayor tracción electoral tendrá. El aspecto menos analizado de este fenómeno es el vinculado al efecto de la alta fragmentación partidaria, con todos sus vicios concomitantes.

El resultado que provoca el incentivo de los acoples son los siguientes. Según datos publicados en La Gaceta del 03/05/2015,¹⁷² hasta junio de 2006, cuando se sancionó el nuevo texto de la Constitución, la Junta Electoral Provincial registraba 53 partidos políticos, entre los comunales, los municipales y los provinciales (pueden promover candidatos a gobernador, a vicegobernador y a legisladores). Pero en las elecciones de 2011, por ejemplo, sólo el Frente para la Victoria presentó un total 87 listas colectoras, de las cuales 47 fueron a través de partidos provinciales (suman para el binomio de gobernador y vice) y 40 municipales (suman para las postulaciones a intendente). El Acuerdo Cívico y Social (ACyS), en tanto, había otorgado acoples a seis fuerzas con personería provincial y a 10 municipales, de los que surgieron 53 listas entre candidatos a legislador, a edil y a intendente. Hacia diciembre de 2014 los partidos reconocidos por la JEP llegaban a 236 (85 de alcance provincial, 137 municipales y 11 comunales), pero hacia Mayo de 2015, se registraban 477 nuevas agrupaciones en vía de reconocimiento por parte del órgano. En el interior de la provincia los pedidos de inscripción suman 48 partidos provinciales, 401 acoples municipales (promueven intendentes y ediles), y 28 acoples comunales (apoyan a comisionados comunales, sin participar de acoples).

Lo curioso de los resultados es que mientras la reforma electoral nacional de 2009 produjo como efecto una reducción cercana al 50% de partidos políticos, en Tucumán el sistema de “acople” triplicó en ese período (desde 2008) la cantidad de agrupaciones que participarán en las elecciones de 2015.¹⁷³ Los datos de la Cámara Nacional Electoral confirman que de las 30 agrupaciones nacionales que registraba Tucumán en 2009, sólo 17 sobrevivieron a las exigencias de la nueva ley, es decir se redujo en un 43,3%. En cambio, los partidos que compiten en el ámbito provincial son 355. Los partidos registrados en todo el país para competir en el ámbito provincial son 494. Este dato implica 2 cosas: en primer lugar, en Tucumán se encuentra el 72% de ellos, constituyendo un récord nacional. En segundo lugar, que Tucumán va a trasmano del criterio empleado en la reforma de 2009 de reducir la fragmentación partidaria.

¹⁷² Cfr. < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/635831/politica/sin-sublemas-se-desato-acoplemania.html>> [consulta: 03/05/2015].

¹⁷³ Cfr. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/446004/politica/tucuman-tiene-oferta-record-355-partidos-politicos.html> [consulta: 03/05/2015]

a) Fragmentación, gobernabilidad y dinero.

La alta fragmentación partidaria genera problemas de gobernabilidad. Sucede cuando los jefes de Estado deben hacer grandes esfuerzos para componer políticas públicas aceptadas por los cuerpos deliberativos. En Tucumán, esta fragmentación está oculta. No responde a los cánones clásicos de fragmentación con identidades diferenciadas. El sistema de acople produce una fragmentación solapada donde en principio, todas las líneas internas acopladas responden al mismo sello partidario, pero con una identidad propia. Sin embargo la inversión financiera realizada por cada uno de los actores participantes que colaboraron para colocar al candidato busca su repago.

Éste es el mecanismo más perverso de la política tucumana. La circunstancia de la alta atomización producida por los acoples autofinanciados, solo puede ser disciplinada con altas sumas de dinero que provocan una tremenda opacidad en la Legislatura tucumana, transformándola en la caja más oscura de la política. El gobernador necesita los votos de los acoplados para lo cual tiene que “agradecerles” y, la demanda de dinero para colaborar es tan alta, que su precio se ha elevado a niveles de constituir auténticos incentivos económicos para los candidatos a legisladores, concejales y representantes comunales. Este “agradecimiento” se materializa a través de una serie de beneficios, que van desde los más básicos viáticos, pasajes aéreos, número de asesores, “gastos sociales”, etc. hasta los más ocultos sistemas de “sobres” repartidos discrecionalmente por los presidentes de la cámara, consejos deliberantes y comunas, cuya rendición de cuentas jamás se realizó. Una nota periodística del diario local da cuenta del problema:

(...) Ayer, este diario dio cuenta de los fondos que, en efectivo, maneja a su antojo el Poder Legislativo. Y la simple lectura de la cronología de movimientos permite colegir cuál fue el destino de muchos de esos billetes. En junio, mediante nueve cheques se extrajeron \$ 47,8 millones. En julio, se extrajeron \$ 53 millones. En esos dos meses, la variación no llama demasiado la atención, pero en agosto hay un pico que no parece tener una explicación razonable. Ese mes, en el que se celebraron las Primarias nacionales el 9 y los comicios provinciales del 23, la Legislatura cobró 16 cheques por caja por un total de 91,7 millones. Más llamativo aún es que, una semana antes de la escandalosa elección que llevó a Manzur a la Casa de Gobierno, se extrajeron \$ 53 millones. Quizá la repentina necesidad de *cash* en la Cámara obedezca a alguna situación puntual del momento, pero es imposible conocerla bajo esta ley de silencio -nunca sancionada, pero aplicada a rajatabla- que se impusieron legisladores de todas las bancadas desde hace años.

La Legislatura es el único de los tres poderes del Estado que no publica ni difunde sus actos administrativos. En consecuencia, nadie en Tucumán conoce cuántos empleados contratados llegan y se van con los legisladores y cuánto cobra, en mano, cada parlamentario bajo el concepto de los enigmáticos gastos sociales. Ni siquiera el Tribunal de Cuentas, el órgano de control y fiscalización del empleo de los recursos estatales, conoce cómo se reparten los legisladores esa plata, porque la rendición de cuentas se realiza dentro de una partida que incluye otros gastos. Esta neblina que se posa sobre los fondos de la Cámara permite que haya mil y una versiones sobre los montos y sus destinos.

(...) Algo parecido sucede con los gastos para asistencia social. Al no estar establecido cuánto debería recibir cada legislador, se llega al ridículo de que exista una escala de jerarquía según cómo se comporta cada uno de ellos en el recinto: entre \$ 65.000 y \$ 150.000 por mes según, nuevamente, los rumores y legisladores con “estómagos más resfriados”. ¿Por qué ningún empleado se atreve a denunciar estas situaciones? ¿Por qué los parlamentarios, oficialistas y opositores, aprueban año a año sin chistar y sin pedir detalles el Presupuesto que se maneja con hermetismo? La respuesta se halla en el sistema, discrecional y antojadizo, que los representantes políticos y buena parte de la sociedad aceptan en silencio. Es como un pacto secreto, pero mientras ese acuerdo no sea reemplazado por un contrato público, el aumento secreto de las dietas y las valijas legislativas en la gestión de Manzur serán apenas un par de anécdotas dentro de un montón de historias increíbles y, muchas de ellas, indignas (La ley del silencio, Fernando Stanich, La Gaceta, 03/11/2015)¹⁷⁴

Puede apreciarse en la práctica que los cuestionamientos a los recursos que administra el parlamento tucumano comenzaron a manifestarse a partir de la Ley de Lemas. Sería conveniente que en estudios posteriores se profundice esta temática, bajo la hipótesis de que los sistemas de “acoples” o “lemas” producen mayor gasto en sus legislaturas que aquellas jurisdicciones que no lo implementan. En la actualidad, el sistema constituye “el dilema del prisionero”,¹⁷⁵ donde todos los candidatos a la gobernación deben ofrecer bancas para “traccionar” su candidatura, pero luego tienen que satisfacer su inversión para gobernar. El sistema, además, genera efectos sociales secundarios. Como todo sistema oculto que produce grandes y rápidos ingresos, se reproducen manifestaciones de violencia, de rasgos mafiosos característicos: violencia armada, aprietes, riñas de facciones, etc., debido a que el incentivo es alto.¹⁷⁶

El sistema es contraproducente. Mientras el candidato a gobernador alienta la formación de “acoples” para “traccionar” con más vigor su éxito electoral, una vez alcanzado el mismo, debe aportar altísimas cantidades de dinero para satisfacerlos. Y si bien las finanzas del Estado tienen margen para hacerlo, habría que preguntarse: ¿Cuánto dinero es racional y éticamente aceptable distraer de otros rubros para terminar de pagar la hipoteca de la elección? Todo ello sin mencionar que convivimos cotidianamente en el núcleo de un gran sistema de corrupción.

¹⁷⁴ Cfr. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/659544/opinion/ley-silencio.html> [consulta: 06/11/2015].

¹⁷⁵ El dilema del prisionero es un problema fundamental de la “teoría de juegos”, que muestra que dos personas pueden no cooperar entre sí, incluso si ello va en contra del interés de ambas. Es un ejemplo de problema de suma no nula. Las técnicas de análisis de la teoría de juegos estándar, por ejemplo determinar el equilibrio de Nash, pueden llevar a cada jugador a escoger traicionar al otro, pero ambos jugadores obtendrían un resultado mejor si colaborasen (Wikipedia).

¹⁷⁶ Nota La Nación del 14/04/2015: “Crece la violencia política en la campaña de Tucumán”: Cfr. < <http://www.lanacion.com.ar/1784230-crece-la-violencia-politica-en-la-campana-de-tucuman> > [consulta: 17/04/2015].

b) Conclusión

La sanción de estas normas, a partir de la reforma electoral de 2006, significó un avance en tanto se eliminaron 2 obstáculos importantes que la condicionaban: por un lado se eliminó la libertad de formar sub-lemas de manera discrecional por parte de un candidato sin la aprobación del partido, recuperando los partidos la soberanía de candidaturas y la capacidad de controlar la conducta a los candidatos electos, en tanto puede prohibir su candidatura para un segundo período. Por otra parte, eliminó la imposibilidad de reelección, otorgando al candidato incentivos de “hacer bien las cosas” si aspiraba a un segundo mandato.

Pero persistieron problemas fundamentales de organización, transparencia y garantía de los derechos de electores y candidatos, a la par que se estimula la existencia de partidos fantasmas con fines deshonestos. Para el elector es engorroso, difícil de comprender y susceptible de múltiples formas de fraudes. En este sentido, sería conveniente pensarlo a la luz de los principios generales que surgen de la normativa de los tratados de derechos humanos, en tanto complica la pretendida “autenticidad” del inc. 3, art. 21 DUDH (ONU). Sería oportuno también abrir el debate sobre los pro y los contras de la reelección tanto de legisladores, a la cual adherimos, como a la de las funciones ejecutivas a la cual, inversamente, negamos valor.

2. LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

Los organismos electorales (en adelante OE), tienen la misión de administrar de manera integral el proceso electoral, tanto en su preparación, dirección, vigilancia, organización y promoción de los comicios, así como la realización del recuento de los votos o escrutinio. Tienen asimismo la función de resolver impugnaciones y conflictos que se generen, así como evitar el fraude electoral y transparentar el comicio generando la confianza de la ciudadanía. Finalmente emiten la declaración oficial de la elección y proclamación de las autoridades electas. Estos organismos han venido adquiriendo con el tiempo una creciente autonomía funcional administrativa y creciente especialización que incluyen reformas mejoradoras, aunque su relación con los poderes del Estado es variable según los países. Su creación en América Latina responde a la tendencia europea de sustraer de los parlamentos la facultad de resolver sobre los reclamos que

suscite la elección con prerrogativas jurisdiccionales, aspecto que constituye la raíz de su función operativa.

Funciones administrativas y jurisdiccionales: La atención de los aspectos contenciosos de los procesos electorales tienen su inicio en la constitución colombiana de 1866, donde jueces de escrutinio eran instituidos para decidir con potestad jurisdiccional sobre la legalidad de las actas eleccionarias. Si bien Argentina, así como sus provincias no consolidaron con status constitucional un organismo independiente especializado, a partir de los años 1920s y 1930s en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil se crearon Consejos Electorales, Tribunales y Cortes con funciones jurisdiccionales. En Costa Rica se creó como cuarto poder del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones en 1949, cuyas atribuciones administrativas y jurisdiccionales, consolidaron un funcionamiento emblemático por su jerarquía y prestigiosa resonancia. En Colombia existe un organismo independiente y autónomo de las otras ramas del Estado. Así, en general, se ha instalado en la región la idea de la necesidad de consagrar organismos autónomos de los poderes del Estado, como condición necesaria para fiscalizar los aspectos de los procesos eleccionarios de manera integral, no sólo de naturaleza administrativa, sino también de contencioso electoral.

En Costa Rica, Perú, Chile, Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, El Salvador, Honduras, Guatemala y Uruguay, los organismos electorales son además tribunales electorales autónomos, en tanto que en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, los aspectos litigiosos son resueltos por el poder judicial de los Estados.

Conformación: En cuanto a su conformación, es variable en cada uno de los Estados, pero en general tienden hacia la colegiación de sus directorios. En Costa Rica y Colombia sus miembros son de origen judicial. En Argentina, Paraguay, Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Venezuela, sus miembros son designados por sus parlamentos. Y existen casos donde la designación de los miembros es a cargo del ejecutivo, compartida con el legislativo o el poder judicial (México, Brasil, Bolivia y Paraguay). En Panamá la designación está a cargo de las 3 ramas del Estado y en México, El Salvador, Venezuela, Honduras y Colombia, la designación de sus miembros es un proceso donde participan los partidos políticos.

Funciones: Son variables, pero en términos generales le corresponde: a) designar a los funcionarios electorales, b) administrar su propio presupuesto, c) atender todo supuesto de impugnación de alguna forma de actividad o inactividad estatal que se

plantee en cualquier proceso (amparo, acción declarativa o proceso ordinario), d) realizar el escrutinio de los votos, e) definir y dar a conocer los resultados proclamando los electos, f) administrar la inscripción y permanencia de los partidos, e) realizar la confección de padrones, entre las funciones básicas.

Entendemos que si bien los criterios de conformación y funciones que se atribuyen al organismo electoral son variadas en los distintos Estados, esta diversidad no exime la necesidad de dotar a estos organismos de la mayor independencia y transparencia posible. También somos concientes que la autonomía de los mismos debe estar, de preferencia, ligada a criterios jurisdiccionales, dada la conflictividad que genera la materia. Por ello aplicaremos nuestro criterio de autonomía empoderada, ajustándolo a las características propias de su naturaleza.

A) La justicia electoral desde las autoridades administrativas

Todos los medios técnicos y jurídicos de impugnación o control de actos y procedimientos electorales que tiendan a garantizar la regularidad de las elecciones y su cumplimiento con los principios de legalidad y constitucionalidad se relacionan con lo que se ha dado en llamar el “contencioso electoral”.

Estos procesos pueden ventilarse ante un representante del Poder Judicial, porque así lo dispone la Constitución (por defecto siempre será así) o, esta facultad de “decir derecho”, podrá ser delegada ante un organismo, con potestades conferidas especialmente en la propia Constitución y aplicar, a través de un conjunto de medios de impugnación establecidos en la ley, una verdadera “justicia administrativa” (la que siempre será revisable ante el Poder Judicial). Si ello no ocurre, las resoluciones administrativas que adopte el organismo, sólo serán de carácter aclaratorio y componedor, es decir, no estará en condiciones de aplicar sanciones al carecer de esta potestad delegada. Es decir, ciertos conflictos electorales pueden no dirimirse ante el órgano jurisdiccional, sino pueden resolverse en la instancia administrativa por ante el órgano electoral, el cual es garante del cumplimiento de la ley. Sin embargo, estas resoluciones, en virtud del principio de legalidad, no son definitivos y ajenos al acto jurisdiccional, por lo que en virtud de que “la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite”, todas sus actuaciones pueden ser recurridas al Poder Judicial. Lo ideal para este tipo de OE es que el organismo posea facultades jurisdiccionales delegadas, si no existiera otro organismo con tal cometido como en el caso de Tucumán, a los efectos

de abreviar el trámite procesal o eventualmente dejar la organización del proceso electoral en manos de un juzgado, tribunal u organismo dependiente del Poder Judicial.

B) La Junta Electoral en Tucumán. Síntesis histórica

El presente extracto del trabajo de de Félix Montilla Zavalía (2007a), es un valioso aporte al conocimiento de la historia del organismo provincial:

El Tribunal Electoral-Junta Electoral Provincial (1949-1955)

La Junta de Escrutinio se transformó en Tribunal Electoral Provincial al operarse la reforma constitucional de 1949. El artículo 36, inciso 8° de la Carta Magna dispuso que fuera “*El Tribunal o Junta Electoral*” quienes tendrían “*a su cargo la elección certificará su validez, pronunciándose sobre cualquier impugnación, sin recurso alguno, y proclamará a los electos*”. Y que “*En los casos de elección no coincidente con la nacional, el Tribunal Electoral estará compuesto por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, uno de sus vocales designado por sorteo y el ministro fiscal*”.

De ese modo culminaba la ingerencia del estamento político en la conformación del órgano electoral, que, además, adquiriría funciones administrativas y judiciales como órgano jurisdiccional con competencia electoral.

La norma constitucional fue reglamentada por ley n° 2262 (publicada en el Boletín Oficial del día 16 de noviembre de 1949).

El primer Tribunal Electoral se constituyó el 9 de octubre de 1950 bajo la presidencia del doctor Carlos A. Rodríguez Marañón (Presidente de la Corte) y las vocalías de los doctores Joaquín de Zavalía (vocal de la Corte) y Marcos A. Herrera (Ministro Fiscal) y fueron los encargados de llevar a término la elección provincial del 11 de noviembre de 1951 por la cual era ungido gobernador Luis Cruz.

Derogación del sistema electoral de la reforma de 1949. Junta Electoral (1955-2006)

En razón de la derogación de la Constitución de 1949, y de la convocatoria nacional a elecciones (Decreto del P.E.N. n° 15.100), el interventor nacional tucumano dispuso dejar sin efecto la ley electoral n° 2262 y su modificatoria 2419, al tiempo que puso en vigencia la “*ley electoral del 28 de diciembre de 1915, con las modificaciones introducidas el 22 de noviembre de 1926, el 3 de enero de 1928 y el 12 de diciembre de 1929*” (Decreto Ley 141 G (SG) del 20 de noviembre de 1957).

Durante el período de gobiernos de *facto* la Junta Electoral se conformó con el Presidente de la Corte, un Vocal del Tribunal y el Ministro Fiscal, sin que sus decisiones tuvieran el carácter jurisdiccional que tenía durante la vigencia de la Constitución de 1949.

Luego de 1983, con el advenimiento de institucionalidad democrática, la Junta Electoral se conformó con el Presidente de la Corte, el Ministro Fiscal y el Presidente de la Cámara de Senadores, que fue reemplazado, luego de la reforma constitucional de 1990, por el Vicegobernador de la Provincia.

Mediante el imperio de la Constitución de 1990 se eligieron Gobernador de Tucumán, en forma directa a Ramón Bautista Ortega (1991-1995), Antonio Domingo Bussi (1995-1999), Julio Antonio Miranda (1999-2003) y José Jorge Alperovich (2003-2007).-

El 6 de junio de 2006 se modificó la Constitución sancionada en 1990. Entre las reformas electorales mas importantes que proyectaron y sancionaron se destacan la constitucionalización de la autoridad electoral. El artículo n° 43 inciso 14°) dispone: “*La Junta Electoral tiene su asiento en la Capital de la Provincia y está integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Vicegobernador y el Fiscal de Estado de la Provincia. La misma tendrá a su cargo la dirección de los procesos electorales que se convoquen, de acuerdo a las normas de esta Constitución. Para ello, contará con las facultades que por ley se establezcan en el sistema electoral*” .

Se modificó el sistema de elección de cargos legislativos derogándose el sistema de lemas.

Se reguló el voto electrónico.

El 12 de febrero de 2007, la Legislatura provincial sancionó una nueva Ley Electoral, la n° 7.876, que es la que rige en el presente (Montilla Zavalía, 2007a).

Podemos observar en este valioso extracto, que el organismo electoral provincial, a través de los años, ha ido modificando sus prerrogativas jurisdiccionales, así como el criterio de su integración (ver Cuadro VI.1).

Cuadro VI.1: Evolución de la JEP

	Autoridades	Estamento al que pertenece	Designado por:	Potestades jurisdiccionales
Constitución 1949	Presidente SCJT	Judicial	Gobernador	SI
	Vocal de Corte	Judicial	Gobernador	
	Ministro Fiscal	Judicial	Gobernador	
1983 – 1990	Presidente SCJT	Judicial	Gobernador	NO
	Ministro Fiscal	Judicial	Gobernador	
	Presidente Senadores	Legislativo	voto popular = gobernador	
Constitución 1990	Presidente SCJT	Judicial	Gobernador	NO
	Ministro Fiscal	Judicial	Gobernador	
	Presidente Legislatura	Legislativo	voto popular = gobernador	
Constitución 2006	Presidente SCJT	Judicial	Gobernador	NO
	Fiscal de Estado	Ejecutivo	Gobernador	
	Presidente Legislatura	Legislativo	voto popular = gobernador	

Fuente: elaboración propia a partir de Montilla Zavalía (2007a)

El cuadro anterior confeccionado en base a las conclusiones de Montilla Zavalía (2007a), muestra la variación de la conformación de la JEP desde 1949 hasta la fecha. Desde una conformación con integrantes pertenecientes en su totalidad al Poder Judicial, pasando por una conformación donde el Poder Judicial cede un integrante, hasta la conformación de 2006 donde finalmente conserva uno sólo.

a) Las facultades jurisdiccionales

Si bien el propio extracto que citamos declara que a partir de la derogación del sistema electoral de 1949, la JEP perdió la potestad jurisdiccional, no podemos sostener esa afirmación de manera contundente. Sostenemos que el actual sistema electoral es ambiguo y no declara con certeza constitucional sus atribuciones jurisdiccionales. De la lectura de la normativa que lo regula podemos observar que efectivamente ejerce funciones jurisdiccionales, coexistiendo normas que lo afirman y otras que lo niegan. La Constitución de 2006 declara en su art. 14:

La Junta Electoral tiene su asiento en la Capital de la Provincia y está integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Vicegobernador y el Fiscal de Estado de la Provincia. La misma tendrá a su cargo la dirección de los procesos electorales que se convoquen, de acuerdo a las normas de esta Constitución. Para ello, contará con las facultades que por ley se establezcan en el sistema electoral. (Nota: el subrayado es nuestro).

Se puede observar en el texto que la Constitución le asigna un carácter meramente administrativo, en tanto ordena la *dirección* del proceso electoral, no obstante la misma norma *in fine*, otorga una amplia gama de posibilidades a discreción legislativa. ¿Podría suponerse que dentro de estas amplias posibilidades se encuentra también la aptitud jurisdiccional? ¿Es admisible dejar librada a la voluntad legislativa la delegación de la función jurisdiccional del Estado para la ocasión que la Legislatura considere oportuna? La discusión forma parte radical de la cuestión *contramayoritaria* y consideramos que es contraria a los ejes axiomáticos de la Constitución Nacional y de jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de la Nación. Entendemos que la norma constitucional debe ser interpretada en un sentido restrictivo, sin ampliar su *gnosis* hermenéutica, dada la especificidad e importancia del acto electoral y su naturaleza jurídica.

Pretender ampliar una prerrogativa de esta naturaleza, con la implicancia constitucional que conlleva, sería un burdo proceder de los poderes políticos en la concepción teórica de los procesos electorales y sus actos concomitantes. Por lo tanto concluimos que **la Constitución provincial no ha delegado función jurisdiccional alguna en la Junta Electoral Provincial, y toda disposición o decisión de esta naturaleza que emita el organismo, implica un abuso de facultades no conferidas explícitamente por mandato constitucional.**

Siguiendo con este razonamiento, el texto original de la ley 7876 del 12/02/2007, establecía en el art. 17, inc. h, que son facultades de la JEP : “*Entender y resolver sumariamente sobre las faltas e inconductas violatorias de la legislación electoral, y aplicar las sanciones que correspondan*”, sin embargo éste fue vetado por el Decreto N° 450/14-MGyJ. del 26/02/2007, por cuanto esta disposición implicaba facultades jurisdiccionales, contrarias a la Constitución Provincial de 2006 y la Constitución Nacional en su art. 18 (comisiones especiales). Y por su parte el Decreto 1385 del año 1983, establecía el procedimiento del acto jurisdiccional:

Dcto 1385/14 – SSG - 1983: Procedimiento Contencioso. ARTÍCULO 3. Cuando la cuestión fuere contenciosa, tramitará por las reglas que el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Provincia, establece para el juicio sumario. En el caso en que la naturaleza del asunto planteado importe una grave perturbación en el desenvolvimiento del partido político o

en otras situaciones de urgencia debidamente fundadas, siempre que las características de la controversia y la prueba ofrecida lo permitieran, el órgano de aplicación resolverá de oficio y como primera providencia la sustanciación del proceso por el trámite sumarísimo del Código antes referido. (Nota: el subrayado es nuestro).

Pero este procedimiento también fue eliminado con el nuevo texto del art. 51 de la Ley 5454, donde dispone: “*Art.61.- El procedimiento ante la Junta Electoral debe establecerse por vía reglamentaria*”, en la inteligencia de aclarar dudas sobre la no jurisdiccionalidad del organismo. En el mismo sentido, el art. 25 de la Ley 7876: “*La forma y modo de todos los procedimientos que se deban realizar por ante la Junta Electoral Provincial, se establecerá por vía reglamentaria...*”

Hasta aquí podemos ver la incongruencia del período 1983-2006, donde había una clara inconstitucionalidad en la solución del contencioso electoral. A partir de estas reformas, se entiende finalmente que la JEP carece de toda facultad jurisdiccional. Sin embargo un conjunto de leyes de aplicación actual dejan entrever que la JEP sí ejerce actos de naturaleza jurisdiccional:

Ley 5454: Art.4°.- La Junta Electoral es el órgano de aplicación de la presente Ley, cuyas disposiciones se declaran de orden público, y es de su competencia entender, en instancia única, en todos los conflictos y demás cuestiones que se deriven de su aplicación. Nombra su Secretario y demás personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, administra su propio presupuesto y ejerce, en su ámbito, la superintendencia, con los mismos poderes y facultades conferidas a la Corte Suprema de Justicia, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. (Nota: el subrayado es nuestro).

El artículo declara que el órgano posee competencia para entender en los conflictos que se deriven de la aplicación de la Ley 5454, pero dentro de ésta, se encuentran hasta cuestiones civiles como la adquisición de bienes y materiales necesarios para el acto comicial. Pero lo más complicado resulta determinar la naturaleza de los actos jurídicos o hechos electorales. La doctrina considera que se trata de hechos y actos cuya naturaleza no es ni administrativa ni civil, se trata de una naturaleza propia, “naturaleza electoral”, que necesariamente debe ser tratada por un juez con facultad electoral. La resolución de los conflictos emergentes de la Ley 5454 no son menores, todo lo contrario, son conflictos de “naturaleza electoral” finalmente son los conflictos para los cuales la JEP debe decidir. Decidir como tribunal y conformado por integrantes del poder político (!!).

La materia electoral con el tiempo ha ido ganado espacio, y así los fallos de la CSJN lo demuestran. Su antigua distinción entre derecho administrativo o derecho político se ha ido desarticulando para dar lugar al derecho electoral, que al decir de Pérez Corti

(2010): *“Como en ninguna otra rama del derecho, el fenómeno del que surge se exhibe en toda su naturaleza multidimensional, forzando soluciones articuladoras de tipologías, procedimientos, principios y regímenes normativos y jurídicos diversos”*

Consideramos que no habiendo sido delegada constitucionalmente función jurisdiccional alguna a la JEP, estas normas carecen de valor constitucional. Esta condición genera 2 tipos de problemas: Por un lado el contencioso administrativo queda en manos de un tribunal absolutamente político, dado que los 3 vocales son del mismo partido del gobernador (1 de ellos ha sido elegido en la misma boleta –el presidente de la Legislatura-, el otro ha sido designado por él mismo –el Fiscal de Estado o Ministro Fiscal de la CSJT-,¹⁷⁷ y el otro podría haber sido designado también por él mismo –Presidente de la SCJT-), o son del mismo partido. Además, se trata de un tribunal que no goza de las condiciones de independencia para ejercer su función de manera imparcial. Pero por otro, y más grave aún, deja un vacío legal en el tratamiento del contencioso electoral, carente de legitimidad que debe ser evacuado por la propia CSJT, en tanto este poder, conserva la función jurisdiccional no delegada por la Constitución provincial de 2006.

Las cuestiones de naturaleza administrativa pueden ser resueltas por la JEP, en su carácter de organismo autónomo, con resoluciones de instancia única que “causan estado” (un mecanismo beneficioso), lo que implica que sus decisiones son apelables ante la Cámara Contencioso Administrativo. Sin embargo es muy difícil establecer la naturaleza del contencioso. La materia es harto compleja y ha sido objeto de múltiples especulaciones doctrinales, por ello en todos los casos, siempre es más ventajoso que la organización de la cuestión electoral esté a cargo de un Juzgado Electoral.

Es conveniente por una cuestión de rapidez en las soluciones, pero por sobre todo porque el Poder Judicial otorga a los litigantes todas las garantías legales de independencia, idoneidad, equilibrio de los miembros del tribunal, etc. y además los privilegios propios de todo juez. La JEP es un organismo que posee funciones jurisdiccionales cuestionables y son resueltas por una integración predominantemente política, cuya imparcialidad es también cuestionable. La solución de asumir el control del proceso electoral por administración de Juzgados o Tribunales (organizados de manera permanente, o *ad-hoc* para el proceso electoral) siempre será conveniente.

¹⁷⁷ Originalmente la Constitución 2006 establecía la integración con el Fiscal de Estado (perteneciente al PE), sin embargo después de pronunciamientos judiciales, la misma se integra por el Ministro Fiscal.

b) La conformación de la Junta

La conformación de la Junta, como lo expresamos anteriormente, ha ido modificando el origen de sus miembros, así como el estamento al que representan. Hemos advertido al principio de nuestro trabajo que la tendencia moderna en la legislación latinoamericana ha sido sustraer a los poderes políticos de su intervención e influencia en el comicio. Para ello observamos una amplia gama de soluciones que van desde la posición más independiente (caso Colombia y Costa Rica) conformado exclusivamente por jueces, hasta posiciones mixtas, como en el resto de los países, pero en general una tendencia hacia la autonomía e independencia del órgano.

Por el contrario, la historia institucional en materia electoral en la provincia de Tucumán, nos muestra un retroceso donde a partir de la Constitución del año 2006 el organismo habría quedado conformado por el Vicegobernador, el Fiscal de Estado y el Presidente de la SCJT:

Ley 7876: Art. 22.- La Junta Electoral, como órgano a cargo de la dirección de los procesos electorales que se convoquen, con arreglo a la Constitución y a las leyes de la Provincia, será la Autoridad de Aplicación de la presente Ley y de toda otra legislación provincial en materia electoral. Estará presidida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Funcionará con el presupuesto que anualmente se le fije en el Presupuesto General de la Provincia, cuyo monto deberá ser aumentado por el Poder Ejecutivo, en la medida en que lo requiera la organización y control del comicio.

Los planteo judiciales deducidos cuando la promulgación de la actual Constitución, han llevado a la Cámara en lo Contencioso Administrativo a declarar la inconstitucionalidad del diseño de la JEP. Ante el vacío normativo, la Legislatura tucumana ha enmendado el conflicto jurídico mediante la sanción de la Ley 8.416:

Ley 8416: Artículo 1°.Sustituyese el Artículo 5° de la Ley N° 5454 (Texto consolidado) por el siguiente: "*Art. 5°.- La Junta Electoral estará integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, por el Presidente de la Legislatura de la Provincia y por el Ministro Fiscal de la Corte Suprema de Justicia o sus reemplazantes legales. La Presidencia será ejercida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.*"

Es decir se cambia la figura del Fiscal de Estado (Poder Ejecutivo), por la figura del Ministro Fiscal (Poder Judicial). Es claro advertir que la ley que enmienda la Constitución obedece a consolidar un criterio de composición que es precario. Esta situación genera inestabilidad institucional. Ha quedado conformado un organismo que tiene la responsabilidad de definir quien va dirigir sus destinos, a través de una norma con jerarquía de ley.

c) El financiamiento de los partidos políticos

Un aspecto crucial de la política, es su financiamiento. La modalidad cómo los partidos llegan a influir en la población, se vincula con los recursos que disponen para realizar sus campañas de publicidad. Los mecanismos clientelares, tan habituales en Tucumán, tienen relación directa con el tratamiento normativo que se le da a su regulación, uso, abuso y control por parte del OE. El asunto constituye el aspecto menos debatido en las convenciones internacionales, pero el más sensible y relevante para el control ciudadano. La transparencia del financiamiento de la política está conformada por 2 grandes elementos, por un lado la rendición de cuentas de los partidos políticos al OE y por otro a la divulgación de los datos desde el OE a la ciudadanía.

Un aspecto concomitante se refiere a la administración de los espacios publicitarios, tanto visuales, como de radio, prensa escrita, etc. que deben ser administrados por el OE para evitar la superposición mediática por parte de los partidos poderosos. Todas estas actividades deben cumplir criterios de transparencia y rendición de cuentas. Estos pilares del financiamiento son fundamentales para generar elecciones adecuadas a los ejes axiomáticos de los tratados internacionales por 3 razones: a) el poder electoral depende de informes para poder verificar el cumplimiento de la ley, b) la ciudadanía necesita acceder a la totalidad de la información para votar de forma informada y c) porque existe un imperativo legal, a través de la adhesión jurídica a resoluciones de Naciones Unidas sobre lucha contra la corrupción (en este caso electoral), que exige la producción de información sobre la realidad del financiamiento político.

El proyecto Crinis,¹⁷⁸ desarrollado por *Transparency International*, contempla 5 estadios de adecuación normativa para los Estados para el tratamiento de la financiación de la política. Se analizan 2 pilares fundamentales. En primer lugar, se analiza el sistema de rendición de cuentas propiamente dicho. En segundo lugar se analiza la divulgación de datos del proceso electoral y de los partidos políticos. En los gráficos que mostramos a continuación (VI.2 y VI.3) se puede advertir la profunda carencia institucional que muestra el sistema normativo provincial, tanto en el análisis de rendición de cuentas como en el análisis de la divulgación:

¹⁷⁸ Cfr. <http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/financiamiento_politico/crinis> [consulta: 01/05/2015].

Cuadro VI.2: Rendición de Cuentas

Niveles de rendición de cuentas	
1 estadio	Ninguna norma acerca de Informes sobre el financiamiento de partidos y elecciones
2 estadio	Informes al OE por partido y/o candidatos justificando gastos de subsidios públicos
3 estadio	Informes sobre ingresos privados (aunque en forma de balance, sin detallar donantes)
4 estadio	Informes identificando las donaciones individuales
5 estadio	Informes en formato de base de datos sobre financiadores

Fuente: Informe Crinis, Transparency International

Cuadro VI.3: Divulgación Pública de Informes

Niveles de divulgación	
1 estadio	Ninguna norma de divulgación o solamente bajo solicitud específica
2 estadio	Informes sobre gastos de subsidios son divulgados
3 estadio	Informes sobre ingresos privados (balances) son divulgados
4 estadio	Informes identificando donantes son divulgados
5 estadio	base de datos sobre financiadores son divulgados

Fuente: Informe Crinis, Transparency International

Las recomendaciones que surgen del proyecto Crinis en Argentina, a nivel nacional, son las siguientes:

- Limitar la realización de actos inaugurales de obras públicas y el lanzamiento de planes o programas de alcance colectivo durante toda la campaña electoral y dentro de los seis meses previos a cada elección.
- Limitar la contratación de espacios de propaganda audiovisual por parte de partidos, alianzas y terceros, a cambio de otorgamiento estatal gratuito de tales espacios.
- Regular la propaganda de los actos de gobierno durante las campañas electorales, para evitar la captación del sufragio en favor de los candidatos oficiales. Permitir sólo la propaganda de carácter informativo o educativo (campañas de bien público frente a casos de emergencia sanitaria, social o catástrofe natural).
- Aumentar el presupuesto del órgano de control electoral, de forma de permitir el acceso a metodologías más sofisticadas que el control contable (por ejemplo, auditoría de medios de comunicación) y una mejoría en el nivel de capacitación de su personal.

Este informe nos pone de manifiesto la fragilidad de aspectos regulativos esenciales a nivel nacional, así como la necesidad de abordar las facultades/obligaciones, tanto de la normativa como de la capacidad de los OE para ejercer un auténtico aporte de control y rendición de cuentas a criterios universales de transparencia electoral.

Es de advertir que estas debilidades detectadas a nivel nacional pueden ser consideradas de mayor magnitud en las provincias, especialmente aquellas que utilizan los sistemas de “acople” o “colectoras”, debido a la gran participación de candidatos en las elecciones, y por supuesto en nuestra unidad de análisis: Tucumán.

3. EVALUACIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL (JEP) DE TUCUMÁN¹⁷⁹

En la siguiente sección analizaremos los componentes institucionales del OE, en el marco normativo de la Constitución provincial reformada en 2006, y en las leyes N° 5454 y 7876.

A) Dimensión legal

a) Solidez jurídica

a') Fundamento Constitucional

Las funciones y atribuciones que corresponden desempeñar al OE están contenidas en la Constitución provincial, en su art. 43, inc. 14:

La Junta Electoral tiene su asiento en la Capital de la Provincia y está integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Vicegobernador y el Fiscal de Estado de la Provincia. La misma tendrá a su cargo la dirección de los procesos electorales que se convoquen, de acuerdo a las normas de esta Constitución. Para ello, contará con las facultades que por ley se establezcan en el sistema electoral.

Este status legal, en principio debería otorgarle legitimidad y fortaleza, sin embargo, su composición como ya explicamos, ha sido objeto de importantes cuestionamientos judiciales, además no se establece un aspecto fundamental propio de los OE que es la determinación de sus facultades jurisdiccionales, ocasionando un grave problema de interpretación. Por lo tanto valoramos esta categoría negativa.

b') Claridad jurídica: La incorporación de enmiendas legales produce en determinados caso confusión legal que da lugar a planteos judiciales. Debido a algunas objeciones de claridad que inducen en este caso a la ineficiencia del organismo (ver punto 2.A.a. de este capítulo), valoraremos esta categoría negativa.

¹⁷⁹ El criterio de evaluación del organismo ha sido arbitrariamente elaborado por el autor según explicación contenida en el punto 2 del Anexo Metodológico de esta obra.

Dado que la categoría no cumple con ninguno de los 2 requisitos establecidos, valoramos a la misma como baja (ver Cuadro VI.4).

Cuadro VI.4: Evaluación de la solidez jurídica

Componente	1990 – 2003	2003 – 2015
Status Constitucional	-	-
Claridad jurídica	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

b) Autonomía

a') Nombramiento de los titulares.

Nombramiento: La independencia en el nombramiento de los titulares se considera un área fundamental de la autonomía de todo organismo. En relación a esta categoría observamos que la JEP se integra con el Presidente de la Corte Suprema, el Vicegobernador y el Ministro Fiscal. Sus cargos son temporales en tanto ocupen su función principal, incluso la Presidencia de la Corte es rotativa cada 2 años. La debilidad institucional de la JEP ha determinado que a la fecha de esta tesis, los titulares del organismo sean todos del partido oficialista y que además deban resolver las cuestiones planteadas por los partidos de las que ellos tienen origen.

Para considerar una autonomía propiamente dicha la JEP debería estar conformada por un titular (y vocales en caso de contemplar) que sean de extracción judicial. Pero además esta extracción judicial debe superar los filtros establecidos para la designación de magistrados por la vía del Consejo Asesor de la Magistratura (cosa que no ocurre con los vocales de Corte y Ministro Fiscal), de lo contrario no es una autonomía real.

Cuadro VI.5: Evaluación de selección de titulares

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Claridad en la ley	-	-
Exposición de requisitos	+	+
Exposición del procedimiento	+	+
No intervención del ejecutivo	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

Observamos en términos generales una importante dependencia del PE provincial respecto de la designación de sus titulares. En relación al grado de cumplimiento, el

diseño institucional para la selección de titulares se clasifica con una autonomía intermedia al no estar presentes los 4 criterios que la componen (ver cuadro VI.5).

b') Destitución

La normativa no prevé procedimiento de remoción por faltas en su conducta, si bien sus cargos son temporales y se consideran adscriptos a su función principal como representantes de otros organismos, no quita la posibilidad de que cometan faltas específicas en el cometido propio que la ley les asigna. Clasificamos esta categoría baja al no cumplir los componentes establecidos (ver cuadro VI.6).

Cuadro VI.6: Evaluación de destitución de titulares

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Claridad en la ley	-	-
Exposición de requisitos	-	-
Exposición del procedimiento	-	-
Mayoría calificada	-	-
Causales objetivas	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

c') Legitimidad de origen

En la Constitución abrogada de 1990 la conformación, como vemos en el gráfico VI.1, era de 2 miembros judiciales, con 1 de la Legislatura. En la Constitución de 2006, después del Fallo de la Cámara Contencioso Administrativo, se conserva el mismo esquema. Sin embargo los miembros del Poder Judicial son magistrados políticos, donde su designación es a preferencia del gobernador. Podría ocurrir que en un sistema de alternancia su designación no ocurriera con el gobernador actual, pero podría ocurrir que sí. Por ello siempre es mejor pensar en que la participación del Judicial sea a través de miembros designados a partir de mecanismos de selección democráticos (CAM). Esta debilidad ocurre tanto en el caso del Presidente del Alto Tribunal como en el caso del Ministro Fiscal. Los 2 sistemas adolecen de esta falla, por lo tanto consideramos cumplida 1 de las exigencias, evaluamos la categoría intermedia (ver Cuadro VI.7).

Cuadro VI.7: Evaluación de legitimidad de titulares

Componente	1990 – 2003	2003 – 2015
Preeminencia del Judicial	+	+
Elegidos democráticamente	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

d') Libertad de gestión

Hemos planteado en lo relativo a la gestión interna, que el organismo debe poseer capacidad para el nombramiento de su personal, libertad de organización interna, elaboración de su propio reglamento y ejercicio de su presupuesto de manera independiente. Con relación a estos términos, el art. 23 de la ley 7876 establece:

Art. 23: La Junta Electoral dicta su reglamento interno. Asimismo, designa a su Secretario y al personal administrativo de su dependencia, administra su presupuesto y ejerce, en su ámbito, las facultades de superintendencia.

También el art. 4 de la Ley 5454 establece:

Nombra su Secretario y demás personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, administra su propio presupuesto y ejerce, en su ámbito, la superintendencia, con los mismos poderes y facultades conferidas a la Corte Suprema de Justicia, por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Es decir, la última norma amplía las prerrogativas disciplinarias de la JEP, asimilándolas a las potestades de los magistrados, pero dado que entre éstas, encontramos sanciones que exceden lo meramente administrativo como suspensiones, multas, inhabilitaciones, etc., entendemos que se incurre en un exceso normativo para lo cual la JEP carece de facultades constitucionales.

En relación al presupuesto financiero, el art. 22 de la Ley 7876, establece que el Poder Ejecutivo es quien elabora su presupuesto, figurando el mismo en el Presupuesto General de la Provincia. De lo cual entrevemos que, de los organismos analizados, es el que menor capacidad de elaboración presupuestaria tiene y se ve directamente subordinado al presupuesto de la Administración Pública. En tal sentido, su autonomía financiera se reduce únicamente a disponer de los recursos asignados. Una óptima y deseable autarquía financiera postula la no injerencia del ejecutivo en la preparación y/o asignación del presupuesto (v.gr. mediante la cláusula de porcentaje prevista constitucionalmente) de manera de evitar recortes o limitantes operativas, sin embargo, en términos generales, es posible establecer que la ley le otorga una alta autonomía para su organización interna y ejercicio independiente del presupuesto por cuanto se cumple

con 5 de los 6 criterios requeridos para esta categoría, evaluamos la categoría como alta (Ver cuadro VI.8).

Cuadro VI.8: Evaluación de libertad de gestión

Componente	1990 – 2003	2003 – 2015
Nombra a su personal	+	+
Se organiza internamente	+	+
Elabora y aprueba reglamento interno	+	+
Elabora su presupuesto	-	-
Ejerce su presupuesto	+	+
El legislativo aprueba el presupuesto (no el PE)	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

e') Universo de trabajo

Una característica que define fortaleza en el diseño legal del OE es la independencia para elaborar su programa de trabajo y establecer las metodologías de administración. La normativa del Universo de trabajo de la JEP no se encuentra unificada en un solo cuerpo legal, evidenciando la carencia de una buena técnica legislativa, de manera que componemos su universo de trabajo en base a la apreciación de las normas analizadas.

Si bien, a contrario de los anteriores organismos analizados, la normativa sobre la JEP no prevé explícitamente la autonomía funcional, entendemos que dada la configuración que se constituye con la presencia del Presidente del Alto Tribunal y de la Legislatura, miembros en carácter de representantes de esos poderes, posee un espectro de trabajo ilimitado, más allá de su restricción financiera.

Sus resoluciones sólo son apelables por vía de recurso ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo. Puede dictar reglamentos necesarios para su funcionamiento. La normativa prevé que el OE organizará su funcionamiento interno y dictará sus reglamentos respectivos. Sus órdenes son de carácter obligatorio y puede hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones en el acto comicial (art. 24, inc.11, Ley 7876). En tal sentido en esta dimensión calificamos su autonomía como alta. (ver Cuadro VI.9).

Cuadro VI.9: Clasificación del universo de trabajo.

Componente	1990 - 2003	2003 – 2015
Elabora su programa de trabajo	+	+
Aprueba su programa de trabajo	+	+
Establece las metodologías de revisión	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

f') Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones

Hemos comentado la ambigüedad del tratamiento de la función jurisdiccional de la JEP. De hecho, la Constitución le confiere la misión meramente administrativa de dirigir el comicio y evita en su tratamiento la aplicación de sanciones (derogación del art. 17, inc. h). Lo cierto es que la capacidad de aplicar sanciones se verifica en el art. 43 de la Ley 5454:

Art. 43: A los fines de lo establecido por el artículo 41, el ciudadano que sufrague más de una vez en el mismo acto electoral, suplante a otro o, de cualquier otra manera, vote a sabiendas sin tener derecho a hacerlo, será pasible de la pena de inhabilitación pública para elegir y ser elegido, incluso en elecciones partidarias internas, y para el desempeño de cargos públicos, durante un período de entre dos (2) y seis (6) años.

Y también en el art. 49 de la misma ley:

Art.49.- Los partidos que contravengan las prohibiciones establecidas en el artículo anterior incurrirán en multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada. Las personas de existencia ideal que efectúen las contribuciones o donaciones prohibidas en el artículo precedente se harán pasibles de multa que equivaldrá al décuplo del importe de la donación o contribución realizada, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a sus directores, gerentes, representantes o agentes, con arreglo a las disposiciones vigentes. Las personas físicas que se enumeran a continuación sujetas a inhabilitación de dos (2) a seis (6) años para el del derecho a elegir y ser elegidos en elecciones generales partidarias internas, y para el desempeño de cargos públicos:

1. Los propietarios, directores, gerentes, agentes, representantes o apoderados de las empresas, grupos, asociaciones, autoridades u organizaciones individualizadas en el artículo 48 y, en general, todos los que contravengan lo allí dispuesto.
2. Las autoridades y afiliados que, por sí o por interpósita persona, soliciten o acepten para el partido, a sabiendas, donaciones o aportes de los mencionados en el artículo anterior.
3. Los empleados públicos o privados y los empleadores que gestionen o intervengan, directa o indirectamente, en la obtención de aportes o donaciones de sus inferiores jerárquicos o empleados para un partido; así como los afiliados que, a sabiendas, acepten o reciban para el partido político contribuciones o donaciones logradas de ese modo.
4. Los que en una elección partidaria interna utilicen, en forma directa o indirecta, fondos del partido para influir, en perjuicio de otra u otras, en la nominación de determinada persona.

Como se ve, las sanciones que puede aplicar van desde las multas, hasta la inhabilitación por hasta 6 años para ejercer cargos públicos (art. 43), mucho más grave aún, inhabilitando derechos electorales consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos (art. 46). Consideramos que es una característica importante vinculada a la capacidad e independencia del OE, valorar las eventuales infracciones y daños a la normativa y principios generales de la competencia electoral y aplicar sanciones, sin embargo, lo que creemos que constituye un error es la ambigüedad de pretender no hacerlo, mediante el galimatías jurídico existente, cuyo principal objeto es no perder el control del proceso incluyendo un directorio o tribunal no afín al oficialismo. El problema de estas normas es que son inconstitucionales y no cumplen

con su verdadero objetivo de sancionar, por lo que los sujetos prescriptos en la misma podrán considerar la nulidad de su prohibición y especular con los tiempos procesales tan sensibles durante el calendario electoral. La JEP podrá implementarlas en los hechos, pero carecen de valor legal y serán susceptibles de los más variadas recursos procesales.

En el período anterior (1983-2006), la JEP ejercía funciones jurisdiccionales legalmente reconocidas, pero también sin sustento constitucional. Debido a estas observaciones el OE no cumple con ambos criterios exigidos (ver Cuadro VI.10), clasificamos su aptitud jurisdiccional negativa.

Cuadro VI.10: Clasificación de la aplicación de sanciones

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Establece y aplica sanciones	-	-
Inicia el procedimiento correspondiente	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

b) Facultades:

a') Facultades administrativas

La JEP tiene amplias facultades contenidas en el art 8, 9 y 10 de la Ley 5454 para la admisión y reconocimiento de los partidos, alianzas y acoples. El art. 34 ordena llevar el registro de fichas y constancias de afiliados de los partidos y el art. 35 faculta confeccionar el padrón de afiliados actualizado 2 meses antes de la votación interna de cada partido. Lleva el registro especial del art. 46, de datos de los partidos, fusiones, frentes, alianzas y confederaciones:

- Art.46.-** La Junta Electoral debe llevar un registro en el cual se inscriban los datos relativos a:
1. Los partidos y fusiones que se reconozcan, las alianzas y confederaciones que se formalicen.
 2. El nombre partidario, sus cambios y modificaciones.
 3. Los símbolos, emblemas y números partidarios.
 4. El nombre y domicilio de los apoderados.
 5. El registro de afiliados y la cancelación y renuncia a la afiliación.
 6. La cancelación de la personalidad jurídico política partidaria.
 7. La extinción y disolución partidaria.

Además, ordena la cancelación de la personalidad política y la extinción de los partidos del art. 58. La categoría cumple con los 5 componentes requeridos, por lo que clasificamos la categoría como alta (ver Cuadro VI. 11).

Cuadro VI.11: Clasificación de facultades administrativas

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Confecciona y actualiza el padrón de electores	+	+
Administra la inscripción de partidos, alianzas, etc.	+	+
Administra el registro de afiliados de los partidos	+	+
Determina la cancelación y extinción de partidos	+	+
Lleva el registro de los candidatos y fiscales	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

b') Facultades organizativas

La JEP tiene amplias facultades legales para la organización del acto comicial. El art. 24, en general dispone las atribuciones de organización:

Art. 24.- Son atribuciones de la Junta Electoral:

1. Aplicar la totalidad de las disposiciones de la presente Ley, las cuales se declaran de orden público, y las contenidas en la Ley N° 5454 –Partidos Políticos-, a cuyos efectos actuará como instancia única.
2. Organizar el desarrollo y ejercer el control de los comicios para elegir los candidatos de los partidos, frentes o alianzas, y las elecciones generales, a partir de que éstas sean convocadas por el Poder Ejecutivo.
3. Formar, corregir y hacer imprimir el padrón electoral.
4. Designar a las autoridades de las mesas receptoras de votos y adoptar todas las medidas conducentes a asegurar la organización y el desarrollo de los comicios, y el fiel cumplimiento de la legislación electoral.
5. Determinar el modo en que emitirán su voto los electores procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva en establecimientos provinciales.
6. Arbitrar las medidas de orden, vigilancia y custodia relativas a documentos, urnas, efectos o locales sujetos a su disposición o autoridad, las que serán cumplidas directamente y de inmediato por la Policía u otro organismo que cuente con efectivos para ello.
7. Asignar en cada escuela electoral uno (1) o más veedores judiciales, designando a tales efectos a los Secretarios, Prosecretarios y Oficiales Mayores del Poder Judicial.
8. Realizar el escrutinio definitivo, juzgar la validez de las elecciones, proclamar y diplomar a los electos, si n perjuicio de la facultad del Cuerpo al que pertenezcan, de pronunciarse sobre la validez de los títulos.
9. Requerir de cualquier autoridad judicial o administrativa, sea provincial, municipal o comunal, la colaboración que estime necesaria.
10. Llevar un libro especial de actas en el que se consignará todo lo actuado en cada elección.
11. Disponer el uso de las fuerzas policiales necesarias para el cumplimiento de su cometido, desde cuarenta y ocho (48) horas antes y hasta cuarenta y ocho (48) horas después de los comicios.

También los arts. 37 y 38 de la misma ley disponen:

Art. 37. – A los fines de la realización del acto comicial, la Junta Electoral tendrá las siguientes facultades:

1. Requerir de todos los organismos del Estado, la colaboración que resulte necesaria para implementar la dotación de personal, traslado, movilización, etcétera que permitan el cumplimiento del acto electoral.
2. Determinar el número de mesas electorales, las que se constituirán con hasta cuatrocientos cincuenta (450) electores inscriptos.
3. Designar los presidentes de mesa y sus vocales, los locales de votación y la ubicación de mesas electorales.
4. Proveer los elementos necesarios para el comicio.

5. Recibir las urnas y las actas del escrutinio de mesa para la confección del escrutinio final.
6. Recibir el informe documentado de los presidentes de mesa sobre los resultados del comicio.
7. Supervisar la entrega y custodia de las urnas y documentos electorales.

Art. 38. – La Junta Electoral dispondrá la custodia Policial de los locales donde se celebre el comicio, a fin de asegurar la libertad y regularidad de la emisión del sufragio. Si el personal policial no se presenta o no cumple las órdenes de los presidentes de mesa, éstos lo comunicarán de inmediato y por cualquier medio a la Junta Electoral.

Uno de los problemas más importante que afectan a la amplitud de los comicios está dado por el hecho de que la JEP no garantiza la provisión de boletas en todas las mesas de votación. El sistema es auto-gestionado por los partidos, pero aquellos partidos pequeños que no poseen el caudal de fiscales necesarios no pueden supervisar la existencia de boletas en todas las mesas.

Por otra parte la JEP puede o no realizar capacitación y asesoramiento sobre aspectos de la votación a las autoridades de mesa, también es probable que realice una campaña de publicidad masiva para informar a la población sobre la modalidad de los comicios y asimismo, es probable que tenga un servicio de consulta permanente durante el acto comicial para las autoridades de mesa y los electores, pero estas categorías al no estar taxativamente establecidas en la ley, no generan hacia la JEP la obligación de implementarlas, por lo tanto damos por inválidas esos componentes. La categoría cumple con 8 de los 12 componentes, por lo que clasificamos la facultad organizativa como intermedia (ver Cuadro VI.12).

Cuadro VI.12: Clasificación de facultades organizativas

Componente	1990 – 2003	2003 – 2015
Provee padrones, materiales e insumos para las mesas	+	+
Garantiza la entrega de boletas de votación en mesas	-	-
Elige y designa autoridades de mesas	+	+
Dispone custodia, vigilancia y orden del comicio y de la documentación	+	+
Dispone el empleo de las fuerzas de seguridad	+	+
Requiere el auxilio de otros organismos y fiscales del Poder Judicial	+	+
Organiza sistemas de capacitación previo para autoridades de mesa	-	-
Organiza sistema de asesoramiento para autoridades de mesa	-	-
Implementa un sistema de máxima publicidad sobre la modalidad de la votación	-	-
Realiza el escrutinio con participación de los partidos	+	+
Da a publicidad los resultados del comicio	+	+
Proclama los vencedores del comicio	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

c') Control de actividades partidarias

Las facultades conferidas legalmente son amplias. Con relación a la admisión y reconocimiento de los partidos políticos la JEP debe exigir los requisitos del art. 11 de la Ley 5454:

Art .11. - Para que una agrupación sea reconocida para actuar como partido político provincial debe solicitar tal reconocimiento por ante la Junta Electoral. A tal efecto, debe presentar una petición suscripta por sus autoridades promotoras y por su apoderado, quienes son solidariamente responsables de la veracidad de lo expuesto en esa presentación y en la documentación adjunta que forma parte de la misma.

Para acceder al reconocimiento establecido en la ley, es necesario reunir un conjunto de requisitos establecidos en los arts. 8, 9, 12 y 13 de la Ley 5454. Para la constitución de una alianza electoral debe ser puesta en conocimiento de la JEP según el art. 20. El art. 29 establece la atribución de fiscalizar una serie de condiciones formales que deben reunir los partidos tales como la carta orgánica que regula su funcionamiento y un conjunto de prescripciones que debe contener la misma: *“La carta orgánica y sus modificaciones deben ser aprobadas por la Junta Electoral y publicadas por un (1) día en el Boletín Oficial”* (art. 29, Ley 5454). El art. 30 dispone que en oportunidad de oficializarse la lista: *“se debe remitir a la Junta Electoral una copia de la plataforma y constancia de la aceptación de las candidaturas”* (art. 30, Ley 5454), con lo cual se garantiza el conjunto de principios que regirán las políticas de los partidos en el poder.

La ley instituye a la JEP como garante de la vida interna democrática de los partidos, votaciones y requisitos de afluencia de electores partidarios, de no concurrir estas exigencias el art. 39 dispone: *“La inobservancia de este requisito en elecciones de autoridades de partido es causal de caducidad de la personería jurídico-política del partido”*. También la JEP debe llevar el registro de una serie de documentación sobre los partidos, establecidas en el art. 46, (ver punto c.1. facultades administrativas).

A pesar de estas obligaciones previstas en la ley, la JEP incumplía con la misma aceptando la constitución de nuevas agrupaciones, sin exigírsele la presentación del Documento Nacional de Identidad de los afiliados. Esta situación por todos conocidas ha generado las más variadas especulaciones, y la complicidad en el armado de “partidos vacíos”.¹⁸⁰ La resolución 99/14 de la JEP, dispuso la presentación de fotocopia del documento de los afiliados, certificado por el partido anexada a la ficha de

¹⁸⁰ Cfr. Nota en La Gaceta <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/621652/politica/ante-aparicion-afiliaciones-falsas-jep-eleva-requisitos.html>> [consulta: 03/05/2015].

afiliación. Sin embargo la norma opera para futuro. La normativa de fiscalización cumple con 3 de los 4 componentes solicitados, por lo que clasificamos la categoría como alta (ver Cuadro VI.13).

Cuadro VI.13: Clasificación de control institucional de los partidos

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Realiza control de requisitos para la creación de partidos, frentes y alianzas	+	+
Realiza control de los afiliados de los pp.	-	-
Controla el contenido de la carta orgánica de los pp.	+	+
Controla el cumplimiento de la vida democrática de los pp.	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

d') Fiscalización del financiamiento de los partidos

Además de estas exigencias institucionales de los partidos, la JEP debe llevar una serie de medidas para controlar el financiamiento de los partidos políticos. Para ello la ley instituye un conjunto de prescripciones (arts. 47 al 53, Ley 5454), cuya inobservancia será causal de sanciones (art. 49) por parte del organismo. El régimen de control patrimonial de los partidos, está establecido en el art 54:

Art.54.- Los partidos deben:

1. Llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso de fondos o especies, con indicación de sus fechas y de los nombres y domicilios de las personas que los ingresen o reciban. La contabilidad debe ser conservada durante seis (6) ejercicios con todos sus comprobantes.
2. Presentar a la Junta Electoral, dentro de los sesenta (60) días de finalizado cada ejercicio, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de sus ingresos y egresos, certificados por contador público nacional o por los órganos de fiscalización del partido. Ese estado contable debe publicarse por un (1) día en el Boletín Oficial.
3. Presentar a la Junta Electoral, dentro de los sesenta (60) días de celebrado el acto electoral provincial en que el partido haya participado, una relación detallada de los ingresos y egresos concernientes a la campaña electoral.
4. Las cuentas y documentos aludidos deben ponerse de manifiesto en la Junta Electoral durante treinta (30) días, plazo dentro del cual pueden hacerse impugnaciones.

A pesar de que la ley les exige a los partidos llevar una contabilidad interna, la misma es *ex-post* de las elecciones y no faculta a la JEP a requerir información durante la misma. La rendición de cuentas de los partidos al órgano electoral debería ser bastante completa dada la obligatoriedad legal. Sería conveniente prever, como en el ámbito nacional, un formato de entrega electrónica y que los partidos presenten informes preliminares diez días antes de la fecha de las elecciones, época crucial de la actividad partidaria. Más allá de la carencia de recursos humanos capacitados que

puedan contar los partidos y demás limitaciones formales, la actividad contable desarrollada es meramente superficial. De las entrevistas con expertos consultados surge, que la información que proveen los partidos revisten un mero carácter formal, sin ningún valor informativo.

La Ley prevé la publicación por 1 día en el Boletín Oficial de la Provincia, el estado contable del ejercicio anterior (se publica por 1 día los movimientos financieros ocurridos hace más de 1 año), esto refleja un formalismo que no tiene intención de publicidad. La ley no prevé la divulgación pública de los informes anuales y electorales en diarios de alcance provincial, por lo tanto inhibe a la ciudadanía de su conocimiento y de su capacidad de control, lo cual constituye un aspecto lamentable de la vetustez de la normativa. La ley no estipula sanciones para el caso de incumplimiento del art. 54, lo que deja abierta la posibilidad de impugnar todo tipo de medida sancionatoria, ante incumplimiento. Con relación al control igualitario de la publicidad de los partidos la ley nada prevé. Los aspectos normativos para la transparencia y rendición de cuentas de uno de los aspectos más conflictivos de la política, cual es su financiamiento, es excesivamente precario y obsoleto.

La categoría cumple apenas 1 de los criterios establecidos, por lo que nuestra clasificación es baja (ver Cuadro VI.14).

Cuadro VI.14: Clasificación de control financiero de los partidos

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Administra los subsidios nacionales para los partidos		
Controla los libros financieros de los pp.	+	+
Asiento contable sobre base digital	-	-
Divulgación pública del financiamiento	-	-
Administra los criterios de publicidad electoral y controla la publicidad de los pp.	-	-
Realiza prevención y asesoramiento	-	-
Aplica sanciones	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

c. Obligaciones:

a') Funciones organizativas

Es su obligación Convocar, organizar, dirigir y vigilar el proceso electoral. Ello se desprende del conjunto de normas legales y Constitución provincial. Sin embargo la ley no es específica en aspectos minuciosos del debido proceso electoral. El sistema de

selección de autoridades de mesa no está legalmente definido y la necesaria capacitación de su encargado no está prevista. No existe un sistema de insaculación definido y el que utiliza la JEP es desconocido y por lo tanto vulnerable a la selección de punteros políticos que entorpezcan el desarrollo imparcial del conteo preliminar.¹⁸¹ En la Justicia Federal, el sistema es a criterio de sus responsables, donde a veces se preferirán profesionales, otras veces estudiantes y eventualmente quedará a criterio de sus titulares, pero al menos el sistema judicial goza de imparcialidad propia, cosa que no ocurre en la JEP. La ley carece del recurso de exigir la implementación de un sistema igualitario y participativo de autoridades de mesa, lo que sumado a la falta de garantías de la presencia de todas las boletas de la oferta electoral, la vigilancia del escrutinio preliminar en las mesas de votación queda comprometida, por lo que damos por incumplido este componente.

Las obligaciones previstas en la ley cumplen 2 de los elementos exigidos, por lo que clasificamos a la categoría como alta (ver Cuadro VI.15).

Cuadro VI.15: Clasificación de obligaciones organizativas

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Garantiza el cumplimiento de principios constitucionales	+	+
Convoca, organiza, dirige y vigila el proceso electoral	-	-
Proclama a los vencedores de la elección	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

b') Función de asesoramiento

El asesoramiento consiste en la explicación detallada del mecanismo del comicio. Esta explicación debe ser lo más amigable y llana posible y debe ser implementada por medios masivos de comunicación para que sea fácilmente accesible a toda la población. El sistema de “acople” es excesivamente complejo y habitualmente los ciudadanos votan sin un conocimiento profundo de su modalidad. La Ley en este caso no prevé la importante misión de hacer accesible el mecanismo de selección, incumpliendo con un principio universal de derechos humanos de tener acceso al acto comicial en condiciones de igualdad. Asimismo la normativa debería instar al OE a implementar en

¹⁸¹ Nota en La Gaceta. Cfr. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/634988/politica/voluntariado-para-enfrentar-gastroenteritis-electoral.html> [consulta: 05/05/2015].

los partidos, reuniones explicativas orientadas tanto a los dirigentes partidarios como al público en general. La capacitación de las autoridades de mesa no está contemplada.

La función de asesoramiento de la JEP prevista legalmente es nula, no cumple con ninguno de los requisitos establecidos, por lo que clasificamos la categoría como baja (ver Cuadro VI.16)

Cuadro VI.16: Clasificación de función asesoramiento

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Asesora a los partidos políticos	-	-
Asesora a la población sobre el mecanismo comicial	-	-
Asesora y capacita a las autoridades de mesa	-	-
Realiza una comunicación amigable y general	-	-
Utiliza medios audiovisuales masivos	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

c') Obligación de rendir cuentas

La rendición de cuentas del OE es complejo, por un lado los partidos políticos estarán interesados en la ecuanimidad del proceso, la restricción en el uso de los fondos públicos y la administración del espacio audiovisual, sin embargo son los partidos grandes, especialmente el oficialista, quienes no tienen incentivos para exigir rendición de cuentas de la aplicación de estos criterios normativos. Por otro lado, la Legislatura está compuesta mayoritariamente por miembros que accedieron al poder con financiamiento estatal y medios clientelares y la ciudadanía que podría ser garante de la imparcialidad de los comicios, es habitualmente indolente a las cuestiones de esta naturaleza. Un consejo de partidos políticos con presencia de 1 miembro por partido que cumpla una cantidad mínima de representación en elecciones, sería una alternativa posible para auditar a la JEP. Este problema no existiría si el OE estuviera a cargo de un juez electoral por que las garantías de imparcialidad del proceso de selección, proceso de impugnaciones, revisión y consulta, serían el principal garante de imparcialidad.

La JEP no rinde cuentas de su gestión ni ante un organismo representativo de los partidos porque no existe esta disposición, ni ante el órgano legislativo, u otro organismo existente. Sobre su ejercicio financiero, debe rendir cuentas únicamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia. La categoría cumple sólo uno de los componentes, por lo que damos a la categoría la clasificación de intermedia (ver Cuadro VI: 17).

Cuadro VI.17: Clasificación de rendición de cuentas

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Rinde cuentas de gestión	-	-
Rinde cuentas de su ejercicio financiero	+	+

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

B) Dimensión funcional administrativa

a) Recursos financieros

La administración de recursos propios suficientes es un aspecto fundamental para el cumplimiento de las tareas de fiscalización. El art. 22 de la Ley 7876 establece que el Poder Ejecutivo es quien elabora su presupuesto, figurando el mismo en el Presupuesto General de la Provincia. El sistema funciona así: la JEP elabora el anteproyecto que se eleva a la Oficina de Presupuesto de la Provincia, dependiente del P.E. Allí se estudian todos los anteproyectos elevados por las diversas reparticiones provinciales, elaboran el Proyecto de Presupuesto General, y éste es elevado a la consideración de la Legislatura.

El sistema para la elaboración de presupuesto está contemplado de manera global en la ley de administración financiera. En ese sentido la JEP comparte con el resto de las dependencias del Estado, incluso con el Poder Judicial, la negociación por la aceptación de su presupuesto por parte del ejecutivo provincial, quien en definitiva es quien coordina y define el Proyecto de Presupuesto General de la Provincia.

Cuadro VI.18: Clasificación de Recursos financieros

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Por medio del PE	+	+
Por medio del Presupuesto provincial	+	+
Por medio del Legislativo	-	-
Por disposición constitucional	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

Por lo tanto consideramos que la injerencia del poder político es importante y restringe un criterio amplio de autarquía financiera. En base a estas consideraciones clasificamos al aporte de recursos financieros intermedio (ver cuadro VI.18).

b) Recursos humanos

La normativa no hace mención a la necesidad de cualidades especiales de los titulares de la JEP, no podría hacerlo en tanto el representante de la Legislatura no

requiere condición especial para ejercer su cargo. Sin embargo, en relación a su personal, éste debería ser solicitado de condiciones especiales dadas la especificidad de la tarea, especialmente en la fiscalización de los recursos financieros de los partidos, y en la divulgación de los datos electorales. Para el resto de los funcionarios y personal que lo integra nada se establece como requisito mínimo estándar para su ingreso. Por otro lado la ley omite prescribir la necesidad de capacitación continua de sus funcionarios, así como la existencia de órgano consultivo alguno.

Un aspecto común en los organismos analizados es la falta de mención al sistema de ingreso al organismo. En tal sentido no existe un procedimiento establecido legalmente, lo que no garantiza la selección de las personas mejor capacitadas para los puestos vacantes.

Hemos verificado en nuestras entrevistas una alta moral de trabajo entre sus participantes, y una preocupación constante en procurar realizar la mejor labor. La disposición para la solicitud de datos es óptima y se constata un deseo común de aclarar su posición jurisdiccional, constituyendo definitivamente al organismo como un juzgado electoral, perteneciente al Poder Judicial. La normativa no expresa necesidad de capacitación permanente, uno de los grandes déficits para consolidar un servicio profesional de carrera administrativa. Tampoco se instituye un consejo de expertos, con participación de partidos. La categoría no reúne ninguno de los componentes exigidos, por lo cual evaluamos a la misma como baja. (ver Cuadro VI.19).

Cuadro VI.19: Clasificación de RRHH

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Sistema de ingreso de funcionarios inferiores	-	-
Centro de capacitación y Consejo consultivo	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

C) Dimensión Relación con los poderes del Estado

a) Vínculo con los Poderes del Estado

La JEP aparenta ser un organismo autónomo en tanto elabora y ejecuta su presupuesto, pero el mismo le es adjudicado desde el ejecutivo. Aparenta ser autónomo en tanto el origen de sus titulares proviene de manera preponderante del Poder Judicial y el legislativo, pero los 3 titulares son de íntima relación con el gobernador (uno fue

compañero de fórmula, el otro fue elegido por él, y de hecho formó parte durante 11 años de su gabinete (Ministro Fiscal), y el otro es un “juez político” que puede ser parte de su partido (aunque históricamente lo fue). Por lo tanto el nivel de autonomía de la JEP es nulo y la dependencia funcional con el ejecutivo es extrema.

Si bien el mecanismo de selección de los titulares es claro, el origen de los mismos, es difuso. Hemos advertido en párrafos anteriores, que los “jueces políticos” (Vocales de Corte y Ministro Fiscal) carecen de legitimidad propia en el ejercicio de sus funciones, en tanto no fueron elegidos por sus propios estamentos, su mecanismo de selección no adscribe a pautas de idoneidad sino de afinidad política y en cuanto fueron parlamentariamente acordados con los requisitos mínimos de aprobación. Es decir su pretendida autonomía es ilegítima y vicia de legitimidad la JEP.

También hemos adelantado que existe un vínculo directo en la elaboración de su presupuesto dado que es en definitiva el PE quien eleva el Presupuesto General de todos los organismos de la provincia. Si bien no se han registrado mayores conflictos en esta materia, en la práctica implica que el ejecutivo recorta los gastos que considere innecesarios. Hemos manifestado en otros capítulos que una verdadera autarquía financiera estaría garantizada mediante algún mecanismo que evite la injerencia del Poder Ejecutivo en la elaboración de su presupuesto, tal como un porcentaje del Presupuesto General establecido en la Constitución o ley o eventualmente, aunque no tan definitiva como la solución anterior, establecer un mecanismo mediante el cual el anteproyecto elevado no pueda ser modificado por el ejecutivo y deba ser remitido en su estado original (según elaboración de la JEP) a la Legislatura para su consideración.

Cuadro VI.20: Clasificación del vínculo con los Poderes del Estado

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Designación de los titulares por medios democráticos	-	-
Los titulares responden por sus acciones a la Legislatura	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

En cuanto a la clasificación del vínculo con los Poderes del Estado, la consideramos baja en tanto no cumple con ninguno de los requisitos establecidos (ver Cuadro VI.20).

b) Relación de dependencia

La tendencia mundial para la organización de los OE es la independencia de los poderes políticos, tanto del ejecutivo como del legislativo. El grado de independencia del ejecutivo varía desde aquellos absolutamente independiente que llegan a constituir un cuarto poder del Estado, hasta aquellos que siguen funcionando bajo la órbita del ejecutivo (Estados Unidos).

Nuestra posición para la consideración de su óptima dinámica en relación a los poderes del Estado, considerando el opresivo ambiente de dominación que existe sobre los organismos, es la de la independencia funcional y financiera a través de organismos con facultades jurisdiccionales definidas, que den a publicidad los datos financieros de los partidos y que rindan cuenta de su gestión ante un organismo consultivo integrado por partidos políticos.

Con la Legislatura tampoco se establece vínculo alguno de rendición de cuentas. Otra debilidad elocuente es la ambigüedad de su potestad jurisdiccional, que no solo es un aporte insuficiente, sino que se plantea como verdadero escollo para la fluidez dinámica del organismo en el sistema institucional.

La JEP no establece criterios jurídicos de naturaleza jurídica por cuanto no es considerado un Tribunal electoral, sus decisiones siempre quedarán sujetas al control definitivo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y eventualmente al criterio de la Corte. Estas consideraciones nos alertan de una importante penetración del ejecutivo, por lo que clasificamos su rendición de cuentas como baja (ver Cuadro VI.21).

Cuadro VI.21: Relación de dependencia

Componente	1990 - 2003	2003 - 2015
Organismo rector en materia electoral	-	-
Presenta ante algún organismo su memoria anual	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constituciones de 1990 y 2006, leyes 5454, 7876, 6970 y modificatorias.

4. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

El resultado de la evaluación (ver Cuadro V.22) pone en evidencia fortalezas y debilidades en el diseño institucional de la Junta Electoral Provincial de Tucumán.

Cuadro V.22: Evaluación de dimensiones y categorías de diseño de la JEP

Dimensión	Categoría	Componentes	1990 - 2003	2003 - 2015
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional	BAJA	BAJA
		Claridad jurídica	BAJA	BAJA
	Autonomía	Designación de titulares	INTERMEDIA	INTERMEDIA
		Destitución de titulares	BAJA	BAJA
		Legitimidad de origen	INTERMEDIA	INTERMEDIA
		Gestión interna	ALTA	ALTA
		Universo de trabajo	ALTA	ALTA
		Determinación de daños	BAJA	BAJA
	Prerrogativas	Administrativas	ALTA	ALTA
		Organizativas	INTERMEDIA	INTERMEDIA
		Control partidario	ALTA	ALTA
		Control de financiamiento	BAJA	BAJA
	Obligaciones	Funciones organizativas	ALTA	ALTA
		Funciones asesoramiento	BAJA	BAJA
		Accountability	INTERMEDIA	INTERMEDIA
funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	INTERMEDIA	INTERMEDIA
	Recursos humanos	Capacitación del personal	BAJA	BAJA
Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con legislativo y ejecutivo	BAJA	BAJA
		Relación de dependencia	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia.

Fortalezas: Encontramos fortalezas en la categoría *Autonomía*, especialmente en su *Gestión interna* y su *Universo de trabajo*. En la primera, valoramos su capacidad de organización interna amplia que le permite ejercer su cometido con mayor alcance. En la segunda, el alcance de su universo de trabajo en materia organizativa es satisfactorio, siempre quedando capacidad para ser pro-activo.

En la categoría de atribuciones/obligaciones, son fortalezas, en primer lugar, su capacidad de fiscalizar la vida interna de los partidos y en segundo lugar, el alcance que la ley le otorga para disponer de medios y recursos para la implementación de los actos comiciales.

Debilidades: Sin embargo, el organismo manifiesta debilidades vinculadas a su estructura jurídica. La misma es ambigua, difusa, se encuentra dispersa y las

modificaciones legales han generado una profunda confusión inaccesible a los ciudadanos, que obliga a la composición de normas de distinta época y categoría.

La categoría *Autonomía* manifiesta debilidades propias derivadas de su anodino perfil. No tiene capacidad de someter a sus titulares a destitución, toda vez que se entiende que son representantes de otros estamentos, lo que quita una importante restricción al comportamiento específico de sus titulares. ¿Si el Presidente de la JEP (Presidente de la CSJT) comete graves fallas en el ejercicio de su gestión electoral, a quien se le realiza juicio político, al presidente de la Corte?

Con relación a la legitimidad de sus titulares hemos analizado ampliamente las características derivadas de las 4 ilegitimidades que afectan a los “jueces políticos”. Esta ilegitimidad quita el valor propio (el prestigio) del funcionario, impacta sobre la *matriz de oportunidades* y trasluce una ilegitimidad radical de difícil tolerancia.

La debilidad vinculada a su aptitud jurisdiccional es grave e inhabilita al organismo de ejercer plenamente su cometido. Efectivamente la JEP es formalmente un organismo administrativo, pero sus atribuciones jurisdiccionales confunden al lector y motivan a los especuladores legales. Esta característica atenta directamente en la matriz de oportunidades. No es completamente administrativo y no es completamente jurisdiccional. Creemos que la asimilación institucional de este desvarío obedece a que si se acepta una conformación decididamente jurisdiccional, el poder político perdería el control del OE al tener que establecer la conformación de un juez o tribunal electoral imparcial que lo conduzca. De este modo cedería al control del organismo de Estado que más beneficios le ha otorgado.

El control del financiamiento de la política también presenta signos de debilidad, en tanto el organismo carece de auditores capacitados y personal de asesoramiento. El control financiero de los partidos no es un tema de preocupación, no se ha desarrollado un mecanismo de control importante y se ha alejado cada vez más de las exigencias internacionales en esta materia, quedando permeable a los fondos provenientes de lavado y narcotráfico, asuntos en creciente desarrollo en la provincia.

La categoría también presenta debilidades en relación a la omisión de publicitar el sistema electoral a la población. El sistema de “acople” es altamente complejo y la ciudadanía que concurre a las urnas en su gran mayoría no lo comprende, por lo que cobra especial importancia, la capacidad clientelar de los partidos para proveer las

boletas. Este rasgo genera desigualdad de oportunidades y sostenemos, es contrario a los principios expresados en materia de tratados internacionales. Otro grave problema es la eximición de responsabilidad de garantizar la presencia de las boletas en las mesas de votación, librando a la iniciativa propia de los partidos la gestión de acceso de la población más alejada.

En la dimensión funcional-administrativa advertimos debilidades compartidas con organismos analizados: la carencia de un servicio profesional de carrera administrativa. El acceso, la capacitación, la evaluación de desempeño, los criterios de promoción meritocrática y la rendición de cuentas interna de los funcionarios, son categorías desconocidas para éste organismo (y para el resto de los analizados). En la dimensión Relación con otros poderes de Estado, la evaluación que hacemos es manifiestamente desfavorable, El organismo no rinde cuenta de gestión, sus titulares están exentos de todo tipo de rendición de cuentas y el vínculo generado con el ejecutivo en la provisión y armado de su presupuesto lo transforma, debilita y quita contenido a su existencia. La JEP no es un organismo independiente.

5. MATRIZ DE OPORTUNIDADES

La JEP, como todo organismo sin autonomía, está perfilado para realizar su cometido y además permeable a prácticas indeseables. Es destacar la asombrosa “parsimonia” o tolerancia del pueblo tucumano que a lo largo de estos años ha soportado diversas prácticas inescrupulosas de manipulación electoral. Ante situaciones semejantes en otras latitudes, circunstancias de igual naturaleza han llevado hasta el crimen político (Galán, Colombia, 1989; Colosio y Ruiz Massieu, México, 1995; Torres Cantú, México, 2010), lo que no habría de sorprender que ante tales condiciones de arbitrariedad, que son en definitiva organizadas por el partido gobernante, concluyan en algún momento en algún episodio de violencia o resistencia popular masiva.¹⁸²

¹⁸² Debemos aclarar que a la fecha de elaboración de este trabajo no se había producido un episodio emblemático en la historia electoral de la provincia conocido como el Tucumanazo. En las elecciones a gobernador, legisladores provinciales, intendentes, concejales y comisionados comunales de la provincia, el 23 de Agosto de 2015. La JEP puede adjudicarse la responsabilidad total del acto comicial que dio lugar al fallo judicial que anuló las elecciones provinciales. Durante la votación se cometieron todo tipo de irregularidades a la vista de la población, al punto que en los fundamentos del fallo de la Cámara Contencioso administrativo, se declara:

En general, la falta de rendición de cuentas de sus titulares, sumado a la falta de reconocimiento social de su trabajo, no genera estímulos para la pro-actividad del organismo. Hasta determinado punto, podría pensarse que es una responsabilidad “extra” que no genera mayores beneficios personales. Además la falta de *accountability* siempre es un flanco débil para su colonización y manipulación. Con relación al control efectuado por la JEP, especialmente en la financiación de los partidos y la administración del espacio audiovisual, no se puede en principio estimar la influencia de la falta de autonomía de la institución, sino la baja composición técnica en términos de recursos humanos y por supuesto el control social, así como el control de los partidos políticos, en esta materia es inexistente. El organismo es un auténtico “sello de goma” de legitimación superficial del control oficialista.

No se advierte incentivos para procurar limpieza y transparencia en su gestión (sólo un conflicto social de magnitudes podría neutralizar prácticas arbitrarias, pero hasta el momento no se verificó una resistencia de esa magnitud en la provincia), pero peor aún, no se advierten restricciones legales por mal comportamiento.¹⁸³

Cuadro IV.23: Evaluación de la matriz de oportunidades JEP

Matriz de oportunidades	Ley 6970	Ley 7257 Const. Prov.
Autonomía percibida	Desfavorable	Desfavorable
Rendición de cuentas	Desfavorable	Desfavorable
Pro-actividad	Desfavorable	Desfavorable

Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de diseño institucional/ambiente.

(...)“Se estructuró y aceitó un complejo y enorme aparato clientelar a la vista de toda la ciudadanía”; “relación entre ‘punteros políticos’ y ‘población desprotegida’”; que en muchos casos, responde a un sistema de subsistencia alimentaria”; “conspiran precisamente contra la expresión de libre voluntad que constituye un presupuesto indispensable del ejercicio del sufragio”; “concejales por el partido Kolina de la ciudad de Tafí Viejo, filmándose en pleno acto de reparto de ‘bolsones’”; “Dan cuenta de la entrega de bolsas de mercadería distribuidas en taxis con siglas, numeración y nombres de diversos candidatos o la organización de rifas de electrodomésticos y hasta automóviles días antes de los comicios por parte de espacios políticos participantes en la contienda electoral” (JUICIO: “ACUERDO PARA EL BICENTENARIO VS. PROVINCIA DE TUCUMÁN S/ AMPARO”. EXPTE. N° 420/15.- SENTENCIA N° 822).

Ver asimismo Anexo Informe de Actualización en elecciones del 23/08/2015, en este mismo trabajo, el cual explica los detalles de las irregularidades cometidas en el mencionado comicio con posterioridad a la preparación de este informe, que viene a validar nuestras observaciones de debilidad institucional.

¹⁸³ En las mencionadas elecciones del 23/09/2015, el Pro-secretario de la JEP, Carlos Alberto Vidal fue filmado precintando urnas y falsificando las firmas de los precintos manifestando de esa manera la impunidad que el sistema propone. Cfr. en < <http://elcaudillodigital.com.ar/escandalo-cano-confirmando-que-el-prosecretario-de-la-junta-electoral/> > [consulta: 17/09/2015].

6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La historia de la JEP muestra que el organismo desde su conformación en 1912 – Junta de Escrutinio-, ha seguido criterios contextualmente modernos desde sus inicios. Con la recepción local de la democratización política iniciada con la ley Sáenz Peña su conformación se sostuvo ininterrumpidamente hasta el año 2006 junto a la progresiva consagración jurídica de los derechos políticos y electorales del sufragio universal, el voto femenino y la elección directa del presidente, gobernador y senadores nacionales. El organismo fue integrado por miembros del poder judicial, era prestigioso y respetado, respondía su conformación a las pautas de diseño “weberiano” de la época, y supo estar conformado en su totalidad por miembros del Poder Judicial, alejándose de esta manera de la influencia de los poderes políticos. Con el tiempo, desde 1983 a la fecha su conformación perdió a un integrante del Poder Judicial, y hacia 2006, el intento de colonización del ejecutivo fue contundente. Esta circunstancia dio lugar a un planteo judicial (“MP3 c/Provincia de Tucumán”), cuyo fallo fue definitivo en afirmar la inconsistencia del diseño del organismo con pautas generales de tratados internacionales,¹⁸⁴ fallos específicos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y numerosa doctrina de prestigiosos autores.

La JEP ha perdido el hilo de las exigencias históricas, no se ha modernizado, por el contrario, se ha conformado con su rol formal de la mera organización de elecciones. Y ha incumplido con criterios generales de rendición de cuentas, divulgación de mecanismos electorales y de organización de partidos negando la posibilidad de procurar un elector comprometido. Ha incumplido con el cometido de garantizar la presencia de las boletas partidarias en todas las mesas y ha sido objeto de múltiples críticas y planteos judiciales. La debilidad advertida en la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos puede ser a futuro mediano uno de los problemas más importantes de su diseño, atento al avance sostenido de las organizaciones de lavado de dinero y narcotráfico.

La declaración de inconstitucionalidad del diseño pergeñado en la Constitución de 2006 no libera al organismo del control del ejecutivo. Son tales las fallas que el mismo presenta, en virtud del criterio de ilegitimidad de los “jueces políticos” que aquí formulamos, que la realidad nos muestra que en 2015 la JEP está integrada por un

¹⁸⁴ Cfr: http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/04/mp3_prov_tucuman.pdf [consulta: 5/2015].

miembro que pertenece a la bancada del partido oficialista, por un *adláter* del gobernador –ex ministro de gobierno-, y por un ministro de Corte elegido por el partido oficialista, sin embargo si la elección de la Corte propiciaba la continuidad de Antonio Estofán, el otro integrante habría sido el propio abogado, miembro de su gabinete y amigo personal. Estos vicios devienen de la ilegitimidad en la selección de los “jueces políticos”, vicios que si bien son compartidos con varias provincias, no exculpan al sistema de sus debilidades y su impacto en dinámica de las instituciones.

Podemos resumir nuestro capítulo sintetizando que la Junta Electoral Provincial, en sus 103 años de historia, ha discurrido desde el orgulloso diseño imparcial de principios de siglo XX, pasando por el diseño judicialista del “Tribunal Electoral” entre 1946 y 1957, que además coincide con la implementación nacional del voto femenino y el definitivo impacto democratizador que impulsó el Partido Justicialista nacional con la constitucionalización del derecho a la elección directa del presidente, gobernador y senadores, al pretendido intento de diseño autoritario del nuevo milenio, manifestando de esta manera, la metáfora de los organismos de control de la democracia tucumana.

7. ANEXO INFORME DE ELECCIONES DEL 23/08/2015

La ineffectividad de la JEP quedó finalmente demostrada en el colapso institucional generado tras las elecciones del 23/08/2015. La crisis institucional generada dejó se tradujo en denuncias de fraude, quema de urnas, balaceras en las escuelas, amenazas de muerte a candidatos, funcionarios y jueces, 7 días de manifestaciones populares en la plaza pública con afluencia promedio de 20.000 convocados, represión policial violenta y un escándalo de proporciones internacionales, entre otras...

Estos episodios vienen a confirmar nuestras sospechas de las críticas debilidades del diseño institucional de la JEP. Un resumen de los sucesos acontecidos destaca el diario *Ámbito Financiero* del 17/09/2015:

Según los magistrados, las notas y videos de La Nación, Clarín, A24, Periodismo Para Todos y el informe de la UNLP "acreditan de manera fehaciente la existencia de tales prácticas durante el desarrollo de los comicios".

• **Hechos de "marcada" violencia**

En la localidad de San Pablo, se sustrajeron 17 urnas de la escuela Luis F. Nougués de las mesas 1.309 a 1.322 y 1.334 a 1.336 y se dejaron sin custodia por **agresiones con roturas de puertas y vidrios las mesas 1.334, 1.330, 1.327 y 1.328. Algunas de ellas fueron quemadas.**

A las 20 del domingo, en la Escuela Manuel Lizondo Borda, de la localidad de Los Ralos, un grupo de personas se robaron a seis urnas (2.767, 2.770, 2.773, 2.769, 2.771 y 2.772) y no se pudieron escrutar otras cuatro (2.768, 2.774, 2.764 y 2.766) **"ante la suma agresividad de los vecinos ofuscados, que quemaron cubiertas frente al establecimiento, insultaron a las fuerzas de seguridad y arrojaron piedras".**

En la Comuna de Sargento Moya, del departamento de Monteros, entre "30 a 40 sujetos generaron disturbios en la sede de la Escuela Francisca Bazán de Laguna, sustrayendo las urnas 1.623 y 1.624".

• Cambios de domicilio

Los jueces suman a los argumentos para anular la totalidad de la elección la inclusión ciudadanos no incluidos en el padrón. Según la sentencia, se identificaron 448 domicilios irregulares en el municipio de Burruyacú, Los Pérez, el paraje Huasa Pampa Sur y la comuna de Gobernador Piedrabuena.

En Burruyacú se constató que "390 cambios de domicilio invocados a tal fin eran falsos: en el 90% de los casos, el cambio indicaba un idéntico domicilio". En Huasa Pampa Sur se dejó sin efecto "por falaces" los pedidos de inclusión en Padrón Electoral 2015 de 23 ciudadanos.

• Sin custodia

Ruiz y López Piossek cuestionaron la "custodia" de las urnas y aseguran que la protección "ha sido deficiente", tras encontrar cajas abiertas, sin seguridad y sin custodia en la sede de la JEP. Aunque remarcan que el gobierno provincial **"negó enfáticamente que la cadena de custodia encomendada a Gendarmería se haya roto o debilitado y que las urnas hubiesen sido violentadas o receptadas en la sede de la JEP con irregularidades o carentes del debido resguardo"**, los jueces alertaron por una falla en las cámaras de seguridad. "No registraron los sucesos durante la etapa más trascendental del procedimiento electoral (los días 23 y 24 de Agosto), debido a presuntos problemas energéticos que fueron absoluta y terminantemente negados por la empresa prestadora del servicio", sostuvieron.

En ese sentido, revelaron contradicciones entre Gendarmería y la JEP por la entrega de los discos rígidos originales con las imágenes a la Cámara y aseguran que las autoridades **"no pudieron tomar ninguna medida de seguridad tendiente a reconstruir los videos presuntamente dañados"**.

En este punto, dejaron de lado las denuncias públicas realizadas miembros o funcionarios de la JEP aportadas por el ApB por no haberlas realizadas ante la Justicia. "Fueron hechas por terceros fuera de procesos y de diligencias procesales previas (...) son actos extraprocesales, aunque no sustanciales", esgrimieron al desestimarlas.

• La anulación

Finalmente, en el apartado VII de la resolución de 48 páginas, los camaristas determinan que **"el conjunto de elementos reseñados, su entidad, gravedad y trascendencia pública colocan al Tribunal, irremediamente, ante la ineludible obligación de invalidar la totalidad del proceso electoral celebrado en la Provincia"** y consideran que "la magnitud de las anomalías registradas durante la celebración de los comicios y los días posteriores impiden la construcción de una valoración diferente".

En ese marco, justificaron su decisión **"en el contexto de una elección marcada por episodios violentos en diversas localidades del interior, que decantaron en acciones que van desde intimidaciones, agresiones y daños materiales, a sustracción y quema de urnas y disparos de armas de fuego; se estructuró y aceitó un complejo y enorme aparato clientelar a la vista de toda la ciudadanía, documentado por los más diversos medios de difusión, por veedores foráneos (Observadores de la UNLP) e incluso -lo que es altamente significativo-, por las propios participantes de la contienda electoral"** (Ámbito Financiero del 17/09/2015).¹⁸⁵

Coincidiendo con nuestras conclusiones, el vicepresidente de la de la Comisión Nacional Electoral (CNE) y titular de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Alberto Dalla Via, se pronunció en un reportaje radial:

¹⁸⁵ Cfr. diario Ámbito financiero 17/09/2015: <<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=808014>> [consulta: 17/09/2015].

Creo que (el sistema de votación de) Tucumán deja mucho que desear (...) Hay ciertas provincias que no están capacitadas para hacer elecciones (porque tienen) sistemas electorales mayoritarios, para favorecer a quien está en el poder, con bajo nivel de institucionalidad a nivel de autoridades locales (...) El régimen electoral refleja la calidad de quien gobierna, y este sistema refleja de cuerpo y alma al alperovichismo (...) las provincias tienen las herramientas para que los procesos electorales reflejen lo que la gente ha votado en las urnas (Entrevista telefónica de la agencia oficial de noticias DyN).¹⁸⁶

La crisis del sistema ha herido el fundamento mismo de la democracia (las elecciones) y hasta cierto punto, el *accountability* vertical y el horizontal han sido tangentes, así los aspectos procedimentales han afectado los aspectos sustantivos de la conceptualización de la democracia. Estas dimensiones han colapsado, sin posibilidad de distinguir categorías. En el *Tucumanazo*, la colonización del OE ha corroído la democracia misma, ha superado las recomendaciones internacionales sobre la limpieza y claridad de la elección, y cuestiona la legitimidad de los cargos electos creando graves riesgos en la futura gobernabilidad.

¹⁸⁶ Cfr. diario La Gaceta del 29/09/2015: <http://tucumanelige2015.lagaceta.com.ar/nota/655426/politicalocal/afirman-sistema-electoral-tucumano-favorece-al-oficialismo.html> [consulta: 29/08/2015].

CAPÍTULO VII

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Hay ciertos acontecimientos históricos que parecen repetirse en los distintos países donde hay un resquebrajamiento del sistema político y los participantes, parecer tener conciencia de aquella cadena de acontecimientos y se expresa esta conciencia colectiva mediante actitudes compartidas entre dichos individuos, actitudes de resignación, tragedia, impotencia, etc. (Juan Linz, 1987).

Este trabajo ha estado orientado en primer lugar a dilucidar el enigma de *cómo* han variado los diseños institucionales de los organismos de control que constituyen el *accountability horizontal* de la provincia de Tucumán en el período 2003-2015 y, en segundo lugar, a evaluar *cuán efectivos* son para ejercer su función en la democracia de Tucumán. Los episodios de cambio en el diseño institucional de los organismos de control se produjeron en un período hegemónico de gobierno unificado provincial, en un especial contexto de política nacional. En éste contexto nacional han ocurrido cambios definidos tanto de posición estratégica en el sistema de interrelacionamiento global como en el entorno económico, el cual registra el mayor ingreso nacional de divisas de la era contemporánea. Nuestro examen se enfocó en 4 entes medulares del sistema institucional de Tucumán: a) el *Tribunal de Cuentas*, que tiene la misión de proteger el patrimonio económico-financiero de la provincia; b) el *ombudsman*, que defiende los derechos civiles y sociales básicos de los ciudadanos; c) la *Junta Electoral*, que resguarda la integridad del sistema de elección de autoridades y d) la *Fiscalía Anticorrupción*. Nuestros 4 casos de estudio demuestran que todos los organismos han sido modificados en diferentes grado e intensidad de manera directa o indirecta. En este capítulo conclusivo, primero observaremos los patrones comunes que emergen de nuestro estudio, luego delinearemos algunas conclusiones para explicar las variaciones de los diseños institucionales y el producto resultante, es decir, la efectividad funcional de los organismos de control horizontal. Finalmente propondremos una razón que explique la lógica subyacente a los mismos.

1. PATRONES COMUNES DE DISEÑO INSTITUCIONAL

Dado el carácter cualitativo de nuestra aproximación metodológica, nos es posible acceder de manera comparativa a la evaluación de las dimensiones que componen los

organismos de control y localizar sus debilidades y fortalezas. En el gráfico C.1 resumimos las dimensiones analizadas en A: alta, I: intermedia y B: baja.

Cuadro C.1. Mapa de dimensiones de los organismos de control

Dimensiones de análisis para la evaluación de diseño institucional			Tribunal de Cuentas		Defensor del Pueblo		Junta Electoral		Fiscalía Anticorrupción		
			1990-2003	2003-2015	1990-2003	2003-2015	1990-2003	2003-2015	1990-2003	2003-2015	
Diseño Institucional	Legal	Solidez Jurídica		B	I	B	A	B	B	B	Eliminada
		Autonomía	Designación de titulares	I	I	B	B	I	I	B	Eliminada
			Destitución de titulares	A	A	A	A	B	B	B	Eliminada
			Gestión interna	A	A	A	A	A	A	B	Eliminada
			Inmunidades y Privilegios (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-
			Universo de trabajo	A	A	-	-	A	A	A	Eliminada
			Determinación de daños	A	A	-	-	B	B	I	Eliminada
			Prerrogativas	Investigación	A	A	A	A	-	-	A
		Control operaciones del Estado		A	A	A	A	-	-	A	Eliminada
		Funciones de Inteligencia (FA)		-	-	-	-	-	-	A	Eliminada
		Asesoría		A	A	A	A	-	-	B	Eliminada
		Administrativas (JEP)		-	-	-	-	A	A	-	-
		Organizativas (JEP)		-	-	-	-	I	I	-	-
		Control partidario (JEP)		-	-	-	-	A	A	-	-
		Control de financiamiento		-	-	-	-	B	B	-	-
		Obligaciones	Funciones organizativas (JEP)	-	-	-	-	A	A	-	-
			Funciones asesoramiento (JEP)	-	-	-	-	B	B	-	-
			Accountability (JEP)	-	-	-	-	I	I	-	-
		Extensión a la comunidad	Informalidad y gratuidad (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-
			Publicidad (DP)	-	-	B	B	-	-	-	-
			Descentralización (DP)	-	-	B	B	-	-	-	-
			Transparencia de tramitaciones (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-
	funcional administrativa	Recursos financieros	B	B	I	I	I	I	B	Eliminada	
		Recursos humanos	B	B	B	B	B	B	B	Eliminada	
	Relación con otros poderes del Estado	Vínculos con legislativo y ejecutivo	B	B	I	I	B	B	B	Eliminada	
		Relación de dependencia	B	B	I	I	B	B	I	Eliminada	

Fuente: Elaboración propia

A) El cambio institucional

Vamos a describir, en términos generales, los cambios operados en las instituciones en el período analizado para luego introducirnos en los casos de estudio. Los cambios globales fueron atrevidos y manifiestos. El gobernador Alperovich propició un conjunto de reformas de carácter hegemónico que se manifestaron del siguiente modo:

En materia electoral: a) posibilidad de acceder a un tercer mandato en todo los niveles electivos; b) tentativa (sin éxito) de manipular la conformación de la Junta Electoral con predominancia del ejecutivo en su composición colegiada; c) eximición a los funcionarios públicos de tomar licencia previa al comicio en su condición de candidatos; d) implementación del “sistema de acople”, no obstante la expresa prohibición del sistema de Lemas establecido en la Ley de Necesidad de Reforma.

En materia legislativa: e) Aprobación ficta: habilitar la posibilidad de legislar por decreto: si en 20 días hábiles la Legislatura no rechaza el decreto, éste queda consagrado como ley; f) La Legislatura establece un reglamento en cual su presidente (vice-gobernador) decide en el orden del día que proyectos serán incluidos o no, eliminando la naturaleza legislativa del cuerpo y escogiendo los temas “legislables”, quedando las iniciativas de la oposición archivadas sin debate alguno; g) el vice-gobernador decide discrecionalmente los recursos que se asignan a los legisladores; h) El vice-gobernador decide la composición de las comisiones legislativas; i) Se incorporó la cláusula de la “aprobación ficta” para la aprobación de la “cuenta de inversión” del ejercicio fiscal anterior, mediante la cual le quitó toda importancia a la actuación y dictámenes del Tribunal de Cuentas de la Provincia, convirtiendo al mismo en un auténtico “sello de goma”.

En materia judicial: j) Intentó configurar sin éxito la composición del organismo encargado de la selección de los magistrados y funcionarios judiciales, sin embargo después del fallo restrictivo, tal iniciativa no fue del todo fracasada en tanto hasta el presente el Consejo Asesor de la Magistratura no ha normalizado su estado institucional y está constituido por miembros amigos; k) Desobedeciendo la Ley de Necesidad de Reforma, no otorgó autarquía al Poder Judicial, ni al Ministerio Público Fiscal, no instituyó la Policía Judicial (esencial para impedir el manejo político del oficialismo de turno de las investigaciones sobre delitos, en especial, los de corrupción vinculados al ejercicio de la función pública) ni la independencia del Ministerio Público Fiscal; l) No constituyó el Tribunal Fiscal, necesario para determinar la legalidad de los tributos.

No obstante este amplio panorama de manipulación del conjunto institucional del Estado, en los organismos sometidos a análisis observamos modificaciones que van desde pequeños retoques hasta la eliminación.

El análisis de diseño institucional, de acuerdo a la metodología de evaluación por categorías agregadas, aplicado exclusivamente al diseño legal, no demuestra grandes modificaciones de sus elementos. De hecho, las modificaciones verificadas de acuerdo a este método, indican variaciones positivas, así el TC mejora su solidez jurídica al consagrar su figura en la Constitución Provincial, lo mismo que el DP. Esta circunstancia pone de manifiesto las limitaciones propias del método de categorías agregadas aplicadas exclusivamente al diseño legal para la evaluación de modificaciones, debido a que los 4 organismos analizados han variado en la *efectividad* final de su funcionamiento. Un análisis más meticuloso de las distintas áreas analizadas manifiesta signos de injerencia del ejecutivo:

El Tribunal de Cuentas: Este organismo no evidencia en el período analizado modificaciones de diseño. La última modificación es del año 2003, previa a la llegada de Alperovich, que consagra la inamovilidad de sus titulares. Pero como mencionamos en el capítulo III, el impacto más asertivo que sufrió el TC fue indirecto. El cambio fue operado en la dinámica de *accountability* legislativo de las cuentas públicas a través de la aprobación ficta definida en la Constitución del 2006. No obstante ello, el reflejo fue directamente acusado en el TC a través de la matriz de oportunidades. Otro cambio introducido en la Constitución, pero anulado judicialmente, fue la competencia originaria de la Corte para entender en los casos del contencioso administrativo derivado de su actuación.

El Defensor del Pueblo: El organismo refleja variaciones en los *requisitos* establecidos para su titular y manifiesta un desmejoramiento en el mismo. Por otra parte, se ha avanzado en la exposición del *procedimiento* para designar al titular.

La Junta Electoral Provincial: El organismo ha sido modificado desde la propia Constitución provincial, aunque fallos judiciales posteriores le devolvieron el carácter original. La arquitectura del organismo se mantiene similar al período anterior.

La Fiscalía Anticorrupción: El organismo más efectivo del entramado institucional, fue simplemente eliminado.

B) Patrones de cambio

Si bien los cambios operados no manifiestan un patrón definido de modificación, todos ellos han tenido la finalidad de debilitar la independencia de los organismos, disminuyendo su autonomía y capacidad de veto y acercando su funcionamiento al criterio político del gobernador.

2. EXPLICACIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL

Hemos advertido las limitaciones del método de agregados compuestos en las categorías de análisis para la verificación del cambio institucional a través del tiempo. Sin embargo, el método resulta potente para determinar las fortalezas y debilidades de sus componentes de manera estática en períodos determinados. En tal sentido, observamos variadas debilidades de diseño en la mayoría de los organismos.

El Tribunal de Cuentas: el organismo manifiesta fortalezas en su dimensión legal, así advertimos su status constitucional y la claridad expositiva para la designación de titulares, requisitos, etc.; aunque inmediatamente advertimos la falta de un sistema de impugnación de los candidatos, la injerencia del gobernador que elige a sus titulares y la falta de exigencia de mayorías calificadas para el “acuerdo” parlamentario de sus autoridades. También queda bien establecido el sistema de destitución. Notamos un beneficioso tratamiento a sus capacidades de gestión, autonomía, las atribuciones legales conferidas, capacidad de fiscalización, control preventivo, concomitante y posterior, amplio universo de trabajo, alcance de fiscalización y prerrogativas en general. Pero advertimos graves falencias en su dimensión funcional-administrativa y en su dimensión relación con otros poderes de Estado. El proceso de asignación de recursos, los criterios de selección de personal y la inexistencia de un servicio civil de carrera atentan en su independencia y efectividad final. Los vínculos establecidos con los otros poderes de Estado son débiles y amenazan su independencia, capacidad de control y deber de rendir cuentas.

El Defensor del Pueblo: El *Ombudsman* tucumano en su diseño legal se manifiesta, al igual que el TC, potente en su autonomía y prerrogativas, aunque inmediatamente advertimos al igual que en el TC, debilidades en la designación de su titular, débil exigencia de aptitudes personales, débil definición de asignación de recursos

financieros, los procesos de selección del personal interno, la inexistencia de un servicio civil de carrera y su debilidad para presentar informes cuando los legisladores se lo soliciten, es decir, su deber de rendir cuentas.

La Fiscalía Anticorrupción: El diseño del organismo eliminado no era apropiado para el ejercicio de su cometido por la debilidad de todas las dimensiones que definen su autonomía e independencia. El único valor de robustez se lo puede identificar en las prerrogativas de investigación y universo de trabajo (caracteres propios de una fiscalía). Esta simple capacidad de investigación, con el soporte de la investidura que otorga el Poder Judicial, sumado a las características personales de su primer titular favorecieron una dinámica que amenazó la estabilidad de los funcionarios del poder.

La Junta Electoral Provincial: El organismo se corporiza en un *patch* de estatutos normativos que definen su identidad. Al igual que los organismos anteriores, posee fortalezas legales en sus *prerrogativas* y en su *universo* de trabajo. Manifiesta una evidente carencia de aptitudes en sus aspectos vinculados a la fiscalización del financiamiento político y administración del espacio audiovisual. En tal sentido, Tucumán y Chubut, son las únicas provincias que no prevén expresamente el financiamiento público, aunque tampoco lo prohíbe, quedando a expensas de eventuales reclamos la equidad del suministro de los recursos del Fondo Partidario Permanente que está a disposición del Ministerio de Gobierno. Asimismo, manifiesta carencias en su solidez jurídica, legitimidad de sus titulares y gestión interna. Es el organismo más comprometido en la asignación de recursos y comparte con los otros organismos debilidades en recursos humanos capacitados para una compleja tarea y su deber de rendición de cuentas es inexistente.

A) Patrones de diseño

El TC, el DP, y la JEP, manifiestan similitudes en sus debilidades/fortalezas de diseño. Los 3 organismos son más robustos en su *aspecto legal* que en su dimensión *funcional administrativa* y su dimensión *relación con otros poderes*. En relación a sus fortalezas, los 3 manifiestan fortalezas en la *gestión interna* y en su *universo de trabajo*. En general sus prerrogativas son altas, lo que no significa que sean activamente ejecutadas. Esta última observación sólo puede ser advertida en la composición de la matriz de oportunidades existente. Los 3 organismos demuestran debilidad en la asignación de recursos, así como en consideración de recursos humanos al carecer de

un servicio profesional de carrera de carácter meritocrático. En tal sentido el ex DP Damián Paz nos alerta del uso indebido de las posiciones jerárquicas de los organismos:

Se habían creado (en los 1990s) el ente regulador de la electricidad, el ente regulador del agua, la DP, y todos los “popes” cabeza de bloque fueron a parar ahí. Por ejemplo en el ente regulador de la luz fue Roque Tobías Álvarez como presidente, porque venía de ser presidente de la bancada peronista, y la Fariña de Ceballos que estaba rebelde con el partido (FR) y se había pasado al peronismo. Entonces (los organismos) fueron “lugares de descanso” para los legisladores que cesaban, el propio Jorge Olmos (fue presidente de la bancada peronista) pasó a ser miembro del TC, se repartió la Defensoría del pueblo (Sergio Díaz Ricci), el ente regulador del agua (EPRET), el ente regulador de la luz (Entrevista a Damián Paz, minuto 19’08”).

Estas debilidades de recursos humanos son compartidas con la mayoría de las provincias argentinas:

En la mayoría de las provincias el Legislativo se limita a aprobar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo sin introducir cambios que tengan relevancia en términos de definición de políticas (fueron evaluadas como excepciones Chubut, La Pampa, Mendoza y Santa Fe). Todas las legislaturas de las provincias estudiadas tienen una comisión especializada para el tratamiento del presupuesto, pero en 17 de los 22 casos analizados los especialistas consultados (entre ellos los propios legisladores) manifestaron que la comisión no cuenta con capacidades técnicas suficientes como para analizar adecuadamente el proyecto del Ejecutivo e introducir modificaciones si fuera necesario, sobre todo en comparación con las capacidades con que cuenta el Ejecutivo. En ninguno de los 22 casos relevados el personal especializado conforma un cuerpo técnico de carácter permanente destinado a brindar apoyo a los bloques, comisiones o a los legisladores individualmente (Page, 2010).

En los 3 organismos se identifican debilidad en su *rendición de cuentas* y en su vínculo con el ejecutivo. Por razones obvias el DP es el único donde la injerencia del PE es formalmente ajena. Sin embargo, dadas las condiciones de selección del DP y la circunstancia que la Legislatura es presidida por el vice-gobernador, quien define la agenda de trabajo y la composición de comisiones, no podemos afirmar de manera enfática este rasgo. Los 3 organismos carecen de independencia y están gravemente penetrados por el ejecutivo, ya sea de manera directa a través de la designación de sus titulares o asignación de recursos, como de manera indirecta a través de la utilización del mecanismo legal de rendición de cuentas que se combina con el predominio del partido de gobierno en la Legislatura. Se debe tener en cuenta que en Tucumán no existen las elecciones de medio término por lo que el partido ganador se lleva todo.¹⁸⁷

La extinta FA comparte la solidez de estos 3 organismos en la capacidad de gestión propia y prerrogativas, así como las debilidades en todas sus otras dimensiones, sobre todo en su solidez jurídica, rasgo que definió su destino. Ninguno de los organismos

¹⁸⁷ Las elecciones a legisladores y gobernador son conjuntas, no existe antecedente de gobierno dividido, y el hábito de selección cruzada de candidatos no es frecuente

analizados puede definirse como independiente del gobernador. Las principales claves de dominación de los entes se manifiestan a través del proceso de selección de sus titulares y la asignación de recursos. Todos ellos son cercanos al gobernador. La no exigencia de mayoría calificada para los titulares del TC y el DP son trucos aviesos que revisten de aparente legitimidad su selección, sin embargo esta metodología no es empleada en otras jurisdicciones. En el caso de la FA la selección del mismo estuvo a cargo directamente del Ministro Fiscal, un “juez político” de gran proximidad con el entonces gobernador Miranda. En el caso de la JEP, sus titulares son el vice-gobernador y 2 “jueces políticos”. El segundo elemento de dominación es la fijación de su partida presupuestaria. En este caso el gobernador determina el monto, aún del Poder Judicial mismo, por lo que en la práctica la autarquía financiera en los organismos de veto es una promesa. El círculo de precariedad se completa con la dominación de la Legislatura que, como revisor de última instancia de la gestión de los organismos, favorece la impunidad de las irregularidades administrativas. Otro elemento de penetración política en los nodos dinámicos se da a través de lo que hemos llamado “jueces políticos”, cuyos efectos y debilidades fueron analizados en el Capítulo VI, punto 2. Los elementos comunes de los organismos pueden ser identificados en el cuadro C.2:

Cuadro C.2: Patrones comunes de fortalezas/debilidades de los organismos de control

Fortalezas	Debilidades:
Gestión interna	Designación de titular
Universo de trabajo	Asignación de recursos
Prerrogativas	Selección de sus funcionarios
	Servicio civil de carrera
	Rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia

De la síntesis expuesta en el Cuadro C.2 observamos que nuestra investigación coincide con las conclusiones parciales del trabajo de CIPPEC, que si bien no destaca las fortalezas ni el cambio operado, subraya debilidades (Page, 2010).

3. MATRIZ DE OPORTUNIDADES DE LOS FUNCIONARIOS. INTERACCIÓN DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y AMBIENTE

De acuerdo al marco teórico de investigación adoptado, descrito en el punto 7 de la Introducción y el Anexo metodológico, nuestros 4 casos de estudio han sido examinados a través de distintas, pero interrelacionadas perspectivas: el *ambiente histórico*, dentro del cual opera el entorno político (prensa libre, equilibrio de poder, distancia ideológica de los jueces del Alto Tribunal, composición de la cámara legislativa, presencia de partidos de oposición y relacionamiento con el Estado Nacional), las *condiciones socioeconómicas* (porcentaje de la población que vive del Estado provincial, condiciones de desarrollo humano y densidad económica de la población), la *cultura de la legalidad* (*proxies*, presencia de establecimientos educativos, prácticas clientelares, prácticas de coacción, sociedad que incentiva o reprime la ilegalidad) y el *diseño institucional* (perfil legal: relaciones de subordinación, solidez jurídica, autonomía de gestiones, atribuciones legales conferidas; sistema funcional-administrativo y relación con los otros poderes del Estado). Cada una de estas dimensiones y categorías de análisis representan aproximaciones metodológicas empleadas en la literatura para definir pautas explicativas de los organismos de control y sus variaciones, las cuales hemos implementado en los capítulos específicos para explicar su significancia.

Nuestros hallazgos sugieren que un enfoque metodológico mono-causal (de diseño legal, de comprensión del ambiente o de contexto político) resulta insuficiente para advertir la totalidad de alternativas que inciden en nuestros distintos casos de estudio. Existen marcos teóricos que ofrecen explicaciones convincentes para un grupo de organismos analizados en un determinado momento (TC, DP, JEP), pero insuficientes para explicar su variación en el tiempo y matriz de oportunidades. El tratamiento de los organismos de control requiere de una comprensión profunda del ambiente histórico, el diseño institucional y su interrelación, para establecer el *ethos* de su naturaleza y efectividad funcional. Podemos afirmar que la configuración de los organismos es el producto de su ambiente histórico.

El ambiente histórico y las contingencias políticas de mediano plazo configuran una matriz de oportunidades “permisiva” aprovechada por los líderes ambiciosos para generar el cambio institucional que los beneficia. A su vez, el cambio institucional provocado y el nuevo ambiente histórico generan una nueva matriz de oportunidades

que opera sobre los directores de los organismos de control. Como indica el Cuadro C.3, la estructura institucional y el ambiente histórico se combinan para componer la matriz de oportunidades dentro del cual los titulares de los organismos (así como la población demandante de legalidad) operan. Esto es, los incentivos y restricciones a los cuales se enfrentan al momento de sus decisiones. Nuestra conclusión es que la consideración de cada matriz de oportunidades específica es crucial para comprender la aptitud funcional de los organismos. La demanda de legalidad influye en *cómo* los organismos responden, pero la pro-actividad y capacidad de los organismos para cumplir su cometido depende del alcance con el cual las condiciones sociales y políticas limitan parámetros bajo los cuales ellos operan.

Cuadro C.3. Mapa de dimensiones de los organismos de control

Dimensiones de análisis para la evaluación de los organismos de control			Tribunal de Cuentas		Defensor del Pueblo		Junta Electoral		Fiscalía Anticorrupción			
Ambiente	Factores estructurales de largo plazo	Contexto socioeconómico	I	B	I	B	I	B	I	B		
		Cultura de la legalidad	B	B	B	B	B	B	B	B		
		Cond. políticas estructurales	I	B	I	B	I	B	I	B		
	Fact med. plazo	Contexto político	I	B	I	B	I	B	I	B		
Diseño Institucional	Legal	Solidez Jurídica		B	I	B	A	B	B	B	Eliminada	
		Autonomía	Designación de titulares	I	I	B	B	I	I	B	Eliminada	
			Destitución de titulares	A	A	A	A	B	B	B	Eliminada	
			Gestión interna	A	A	A	A	A	A	B	Eliminada	
			Inmunidades y Privilegios (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-	
			Universo de trabajo	A	A	-	-	A	A	A	Eliminada	
			Determinación de daños	A	A	-	-	B	B	I	Eliminada	
		Prerrogativas	Investigación	A	A	A	A	-	-	A	Eliminada	
			Control operaciones del Estado	A	A	A	A	-	-	A	Eliminada	
			Funciones de Inteligencia (FA)	-	-	-	-	-	-	A	Eliminada	
			Asesoría	A	A	A	A	-	-	B	Eliminada	
			Administrativas (JEP)	-	-	-	-	A	A	-	-	
			Organizativas (JEP)	-	-	-	-	I	I	-	-	
			Control partidario (JEP)	-	-	-	-	A	A	-	-	
			Control de financiamiento	-	-	-	-	B	B	-	-	
		Obligaciones	Funciones organizativas (JEP)	-	-	-	-	A	A	-	-	
			Funciones asesoramiento (JEP)	-	-	-	-	B	B	-	-	
			Accountability (JEP)	-	-	-	-	I	I	-	-	
		Extensión a la comunidad	Informalidad y gratuidad (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-	
			Publicidad (DP)	-	-	B	B	-	-	-	-	
			Descentralización (DP)	-	-	B	B	-	-	-	-	
			Transparencia de tramitaciones (DP)	-	-	A	A	-	-	-	-	
		funcional administrativa		Recursos financieros	B	B	I	I	I	I	B	Eliminada
				Recursos humanos	B	B	B	B	B	B	B	Eliminada
		Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con legislativo y ejecutivo	B	B	I	I	B	B	B	Eliminada
				Relación de dependencia	B	B	I	I	B	B	I	Eliminada
Matriz de oportunidades		Autonomía percibida	I	B	B	B	B	B	B	Eliminada		
		Rendición de cuenta	B	B	I	I	B	B	I	Eliminada		
Aptitud funcional		Pro-actividad	I	B	B	B	B	B	I	Eliminada		

Fuente: Elaboración propia

La combinación e interacción entre los variados elementos de la matriz de oportunidades es el factor clave. Así, factores que en ciertos contextos parecen ser determinantes para explicar los efectos que provocan, en otros, pueden ser explicados por otros aspectos de la matriz de oportunidades que los vinculan, distorsionan o compensan. Al efecto de facilitar una comparación entre las matrices de oportunidades, en el cuadro C.3, establecemos las diferencias sistémicas entre los organismos, en su interrelación con el contexto ambiental y diseño institucional.

Nuestra matriz de oportunidades ha considerado 2 categorías que operan como limitantes en las percepciones de los titulares. En primer lugar, la *autonomía percibida*, y en segundo lugar, la *rendición de cuentas debida*. Partimos de la premisa que todo sujeto persigue un deseo y que éste es variable en cada uno de ellos. Así algunos perseguirán su promoción personal con miras a una carrera política, otros, el influjo social de formar parte de organismos de prestigio, otros la tranquilidad de un trabajo bien remunerado, otros el dinero... Dependiendo de cuales sean los deseos más profundos, así como las posibilidades que el sistema otorgue (incentivos y restricciones), será el perfil del servicio implementado. Las limitantes institucionales deberían ser tan fuertes que inhiban comportamientos corruptos, sin embargo cuando no existe un marco legal inhibitorio y punitivo que sancione las irregularidades, a la par de un manejo discrecional de un aparato poderoso, tal como la ley ha dotado a los organismos de control tucumanos, es de esperar que emerjan actitudes corruptas.¹⁸⁸

En primer lugar hacemos hincapié que los titulares están a cargo de aparatos legales altamente capacitados y poderosos para ejercer presión sobre el propio Estado y la ciudadanía, lo hemos advertido en el análisis legal de su autonomía y prerrogativas. En segundo lugar, en cuanto a la forma de neutralizar ese poder, los titulares lo perciben en las 2 magnitudes que hicimos referencia al comienzo, es decir, a la *autonomía percibida*, esto es, la libertad para ejercer su trabajo sin la influencia del gobernador y en segundo lugar, la *rendición de cuentas debida*, esto es, la posibilidad de ser descubiertos en actitudes irregulares. Esta última magnitud, la rendición de cuentas, también se manifiesta de manera positiva, es decir, el titular está incentivado a actuar de manera pro-activa si el *ambiente* premia a aquellos que realizan bien su cometido social.

¹⁸⁸ Es necesario aclarar además, que un marco punitivo exigente no constituye en sí mismo garantía de cumplimiento, si por otro lado la agencia encargada de sancionar las faltas, el poder judicial, tampoco cumple su cometido. La efectividad del sistema debe ser general.

En este caso su deseo de promoción personal en un entorno de competencia favorecerá un *accountability* positivo.

Esto plantea a simple vista 2 tipos de escenarios ambientales ideales opuestos. El primero, es aquel donde se beneficia al funcionario pro-activo: el ambiente es sano, el funcionario verifica que su comportamiento apegado a la ley le favorecerá en su promoción personal, será respaldado en su gestión por la demanda de eficiencia de la población, sus acciones contribuirán al cuerpo social y las eventuales irregularidades serán sancionadas. En este escenario, el único incentivo posible es la pro-actividad, el funcionario gozará del beneplácito general y podrá aspirar a fortalecer su carrera política. Dadas estas condiciones ambientales, el sistema llamará a los mejores (en tanto pro-activos) y eliminará a los corruptos.

El segundo escenario es aquel donde el ambiente es negativo, la sociedad no es demandante de legalidad porque ha naturalizado la corrupción, el cuerpo social en general no es apegado al cumplimiento de normas y la opresión política es ampliamente mayoritaria. No existen restricciones legales a las irregularidades (impunidad) y el funcionario no encuentra beneficios en actuar apegado a la ley. En este escenario, la promoción personal es inexistente porque el entorno no la incentiva. A este funcionario le será muy difícil ser pro-activo porque la sociedad no lo premiará, al contrario, podrá ser acusado de ingenuo e idealista y probablemente el sistema lo deglutirá rápidamente (v.gr. FA). En este entorno, el sistema llamará a los peores, el funcionario que asuma será más funcional al sistema si es corrupto, porque todo el sistema actúa de manera regresiva. En este escenario lo que sucumbe es la pro-actividad y el perjudicado es la sociedad.

En el escenario 1 la *autonomía percibida* es importante. El funcionario requiere independencia para proyectar su gestión y obtener su beneficio personal, en este contexto la *rendición de cuentas*, tanto positiva (premia el buen comportamiento) como la negativa (sanciona irregularidades), es una herramienta de promoción personal y será empleada para demostrar transparencia.

En el escenario 2, la *autonomía percibida* es indiferente, por el contrario puede ser negativa en tanto se incentive una gestión que formalmente debe ser apegada a derecho, pero en la práctica debe ser funcional al gobernador, lo que no deja de ser una complicación de actitudes. La *rendición de cuentas* positiva será indiferente y la

negativa tampoco será gran problema, puesto que en este sistema la sanción es inexistente.

La diferencia que marca ambos escenarios es la profundidad en que se anclan los criterios de observancia a la ley, la cultura de la legalidad. Pero además, como observamos, se vinculan en cuán claras y prescriptivas son las normas del sistema institucional. Cuando las normas son difusas, variables y carezca del componente sanción, no tendrán oportunidad de arraigar y generar la creencia social de su obligatoriedad (*dura lex sed lex*). Tucumán no responde a ninguna de estos tipos ideales, pero si debemos localizar su cercanía claramente la ubicamos en el escenario 2.

A) Autonomía percibida

Esta categoría tiene en cuenta la percepción de libertad que el titular del organismo mantiene con relación al gobernador (independencia), así como la capacidad de ejercer de acuerdo a criterios propios el conjunto de decisiones para cumplir el cometido (autonomía).

Designación: Una importante línea de pensamiento sostiene que la conducta de los funcionarios estará influenciada por quien los elija. Dado que la injerencia del ejecutivo es el principal desafío, la capacidad de los organismos de contener al poder de gobierno, es una cuestión de cómo el diseño legal la limita, definiendo las designaciones. La declamación constitucional de la independencia funcional del TC, DP y JEP, son promesas de independencia que sólo pueden ser sostenidas en ambientes de equilibrio político, una mirada más exhaustiva, pone de manifiesto las claves de dominación existentes. Estos mecanismos solapados son reconocidos por los funcionarios y advierten la amenaza latente. En los 4 casos analizados las designaciones son interferidas por el ejecutivo salvo el TC, por lo que no es posible admitir un rasgo de independencia. El TC es el que mayor independencia manifiesta por el ejercicio vitalicio de sus titulares, pero esta condición es relativa. Al eximirle la posibilidad de controlar al ejecutivo, se le quitan funciones propias que atentan contra el *estado de derecho* provincial. Los titulares saben que las nuevas reglas de juego perfilan un comportamiento meramente formal, y no requiere de los titulares pro-actividad.

Asignación de recursos: La falta de autarquía financiera de los 4 organismos analizados es una limitante tangible de la relación de dependencia del ejecutivo. Todos

los funcionarios de los entes necesitan de un adecuado presupuesto, no ya para cumplir su obligación legal, sino para su propio mantenimiento. En todos los organismos analizados, la autonomía percibida es baja

B) Rendición de cuentas debida

Esta categoría es formalmente inexistente en los organismos analizados. Tan sólo el Defensor del Pueblo es obligado a pasar su informe anual a la Legislatura, pero a su vez, está eximido de informes de gestión extraordinarias ni se ha constituido una comisión de seguimiento parlamentaria para controlar su gestión, no obstante el mandato constitucional. La dominación extrema de la Legislatura favorece la inactividad de todos los organismos existentes y la carencia de mecanismos institucionales de control parlamentario, determinan la inactividad de todos ellos.

C) Pro-actividad

Como advertimos en cada caso particular la pro-actividad derivada de la matriz de oportunidades, conformada por la combinación de los puntos A y B, es baja en todos ello. Se puede distinguir la FA que comenzó con una alta actividad en su fase inicial, a instancia de su primer fiscal, pero con el tiempo promediando su eficiencia (o ineficiencia), lo que nos induce a pensar en motivaciones personales extraordinarias de su ex titular Esteban Jerez.

4. CONCLUSIONES DE TESIS

La efectividad de los organismos de control analizada se encuentra gravemente comprometida por las distintas dimensiones que la influncian. Por una parte, la baja cultura de la legalidad, la situación de contexto social y entorno político, por otro lado, las debilidades propias de los diseños institucionales particulares. Todo ello propicia una matriz de oportunidades desfavorable, la que a su vez no puede ser compensada por la demanda de servicio. La demanda de legalidad –de baja intensidad- está inhibida de actuación por la ley o su ineficiencia está naturalizada en la sociedad. La influencia del ambiente es crucial en todas ellas, dado que los aspectos favorables de los diseños

particulares (autonomía de gestión y prerrogativas) sólo serían propulsores de pro-actividad en ambientes favorables, pero en ambientes desfavorables la pro-actividad se neutraliza quedando la estructura legal vacía de contenido. Por ello, actitudes como las del FA Esteban Jerez, asumen el perfil de heroicas cuando deberían ser naturales y el sistema viciado rápidamente lo expulsa. El resto de los organismos carecen de pro-actividad justamente porque el ambiente no ha propiciado su eficiencia. La posición psicológica es: “me quedo tranquilo, no hago qui...o, gozo de ciertos beneficios, un buen sueldo y soy sumiso al gobernador”.

La influencia de la dimensión política, hemos visto, no ha causado en los organismos una variación contundente en el diseño legal que defina su ineptitud, estos ya eran ineficientes desde antes, por lo que no se puede adjudicar al exuberante espacio político logrado por las mayorías habilitantes su precarización. Esta condición de gobierno unificado, ha colaborado con retoques de sintonía fina o a su eliminación. Si miramos con atención, las modificaciones más sustanciales del período se centran en la captura de la Legislatura, organismo que en definitiva es revisor de la gestión de los organismos de control y juez político del sistema democrático. Si bien ésta no ha sido materia de estudio, podemos solamente destacar que sobre la misma se ha operado de manera corrosiva, quitándole todo poder de veto y convirtiéndola en un mercado de voluntades que ha desnaturalizado su cometido.

El efecto que sí ha generado estas mayorías habilitantes es la procacidad, las actitudes desafiantes y temerarias (al decir de Beatriz Sarlo, “la era de la desfachatez”),¹⁸⁹ para avanzar sobre lo precario y una tremenda presión ejercida sobre los titulares de organismos a través de una matriz de oportunidades amenazante. Presión activa o latente manifestada en las matrices de oportunidades. En este sentido la actitud es mimética con el Estado nacional y la impronta kirchnerista sobre la oposición, el periodismo, los fiscales que investigan, los símbolos culturales establecidos, etc.

Concluimos que el principal hallazgo de la investigación empírica es la constatación de la inexistencia de *accountability* en los organismos de control. Tanto en la ineffectividad propia de los mismos como en el *accountability debido a otros organismos*. Hemos explicado asimismo que los medios utilizados para ello se

¹⁸⁹ Nota en La Nación. Cfr. < <http://www.lanacion.com.ar/1464282-la-era-de-la-desfachatez> > [consulta: 15/05/2015].

dan principalmente a través de la designación de los titulares, el control presupuestario, inexistencia de servicio civil de carrera, opacidad y precariedad de diseño legal.

Postulados

El panorama dinámico nos lleva a inferir los siguientes postulados. En primer lugar, **el grado de modificación está directamente relacionado al grado de “molestia” que el organismo particular genera.** Así, el Defensor del Pueblo, dados sus antecedentes de escasa actividad, sólo fue retocado en pocos aspectos de su arquitectura. En cambio, la Fiscalía Anticorrupción, a pesar de su precaria institucionalidad, fue directamente eliminada. Lo que nos alerta sobre la importancia metodológica de la matriz de oportunidades para la evaluación de la efectividad del organismo. Desde un enfoque institucionalista, el DP debería ser bastante más pro-activo que la FA, sin embargo la composición del *ambiente*, modifica la *efectividad* y nos demuestra el mecanismo que incide en su aptitud funcional definitiva.

En segundo lugar podemos advertir que **si los organismos no han sido intervenidos con mayor profundidad, es porque el diseño institucional de los mismos ya estaba disminuido, es decir eran organismos “sumisos” cuya eliminación hubiera comprometido la fachada de legitimidad que los mismos otorgan.** Esta última observación valida en primer lugar la afirmación de Moe: “*en el sistema político las burocracias públicas son diseñadas en gran medida por participantes cuyo principal interés es su fracaso*” (Moe, 1995:127), y en segundo lugar la tesis de Crisp, Moreno y Shugart (2003) quienes sostienen:

La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas y del mismo modo representa una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz (Moreno et al, 2003).

No obstante, la contundencia de la tesis de Crisp *et al*, los autores no advierten la influencia de la “ola de cambios”. Si bien esta inadvertencia es sugerida por Ackerman (2007), la misma, a nuestra evaluación tiene sentido opuesto. Es decir la observación de Crisp *et al* no tiene en cuenta el efecto de un fenómeno político de esta magnitud, donde la propia tesis no sólo se resignifica, sino además queda corta. Se excede límites no previstos o analizados hasta el momento. Crisp *et al*, nos habla de un “criterio cosmético” que tiene la finalidad de legitimar un supuesto desorden democrático, pero

nuestras investigaciones verifican que el gobierno unificado va más allá de lo cosmético, avanza hasta la amputación de organismos de control, la desobediencia de mandamientos judiciales y el incumplimiento de estatutos normativos de carácter legal. Así, una democracia históricamente “superficial”, cuando es colonizada por una mayoría habilitante, invade límites democráticos y el gobierno unificado pierde límites axiológicos en su avance hegemónico.

A diferencia de las investigaciones de Ackerman (2007), donde verifica que la emergencia de una coalición amplia consolida instituciones innovativas y progresistas, podemos afirmar que cuando el resultado es opuesto, cuando en un ambiente originalmente desfavorable es alcanzado por mayorías habilitantes de gobierno unificado, el sentido de los cambios es regresivo y autoritario. Lo que nos lleva a nuestro segundo postulado: **Cuando una mayoría electoral habilita reformas institucionales estructurales y el ambiente histórico lo convalida, el cambio tiene características regresivas que exceden la experiencia institucional anterior de construcción democrática.** En este sentido validamos la tesis de Payne, Zovatto y Díaz (2006) quienes han sostenido que *“las instituciones funcionan de forma diversa en función del contexto socioeconómico y cultural en el que se desempeñan”*.

La creación de instituciones consolidadas, de organismos verdaderamente autónomos, independientes y robustos depende de una amplia diversidad de “jugadores de veto” en la confección de su diseño (Ackerman, 2007). Solo de esta manera puede la oposición limitar y superar las intenciones destructivas de las coaliciones autoritarias. Ello en Tucumán no ha existido.

Nuestra investigación asimismo, refuta la tesis ampliamente aceptada en la literatura de Barry Weingast (1995 y 2000) y Robert Kaufman (1999) quienes afirman que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía entre administración y política y se aíslan de la sociedad civil. Pudimos observar que las políticas implementadas en el período de gobierno unificado han avanzado sobre pilares liminares del *estado de derecho*, división de poderes y la calidad democrática, dejando esta hipotética pro-actividad cubierta bajo el manto de opacidad, degradando los organismos de control y sin que sea posible validar su legitimidad y fehaciencia.

Por otra parte, debemos asumir que, si bien nuestros hallazgos validan la tesis de Wibbels (2009) en tanto verificamos que una menor competencia política consolida la degradación del sistema de *accountability*, nuestro criterio de abordaje sugiere que

dado que la calidad disminuida de los organismos es anterior a la conformación de estas mayorías, esta involución tiene como causa factores socio-políticos, pero también culturales que en conjunto y de manera sistémica confluyen a la conformación del ambiente que favorecen su involución.

Con estas observaciones damos por cumplidos los objetivos de tesis propuestos en punto 4 de la Introducción, sin embargo quedan preguntas sin resolver: ¿Porqué ocurren estos cambios? ¿A quiénes benefician? Sin pretender desarrollar una teoría en sentido estricto, proponemos una explicación del mecanismo que favorece la configuración del perfil democrático de Tucumán.

5. UNA PROPUESTA EXPLICATIVA

El análisis de las diferentes variables que inciden sobre los organismos de control pretende evaluar el potencial explicativo de cada conjunto de factores en combinación con la variable de los actores (matriz de oportunidades), de esta manera realizamos una exploración de la interacción de las mismas. Se ha dado especial importancia a la “dinámica” de estas variables considerando que éstas se interrelacionan entre sí a través de un ciclo sistémico que puede ser expresado a través de un modelo de oferta y demanda de legalidad, tal cual lo explicamos en el cuadro A.10 del punto 5 del Anexo Metodológico y a continuación desarrollamos.

En términos históricos, el establecimiento de las instituciones políticas es el resultado de la lucha de poder de sectores sociales que pugnaban por el reconocimiento social de sus derechos, bienes y prestigio, a través de la protección legal equitativa y generalizada, resguardándolos del abuso de los poderosos. Ello constituye la raíz histórica del *estado de derecho*. Una vez implantada la república como modo de división del poder, llega su formalismo a nuestros días con una funcionalidad distorsionada (pensemos en la representatividad actual de los legisladores del Congreso Nacional argentino), esto nos permite concluir que los sectores de poder no se encuentran debidamente representados en los parlamentos, que las elecciones no son efectivamente representativas o que el poder ha cambiado de manos. Si bien la arquitectura de poder triaxial del sistema de república no se discute, discurrir sobre la “sintonía fina” que define la configuración de los institutos político-jurídicos, es

comprender las vías por donde transcurre el poder. El reconocimiento de las vías del flujo de poder nos permite realizar críticas y proponer correcciones a las articulaciones internas del diseño legal de los organismos, así como de las instituciones en general.

En nuestro caso, para el análisis de los organismos de control pretendemos identificar los sectores de poder, los incentivos que lo condicionan y los factores que inciden en la conformación de estos. Entendemos que el sistema se nutre de 2 grupos de poder: por una parte, la sociedad civil que demanda la efectividad de los derechos, sectores que pertenecen al grupo del *lado de la demanda de legalidad*. Y por otra parte, el reducido sector social que ejerce el poder efectivo en la sociedad: minoría que, a través de diversos mecanismos, ha conseguido colonizar los organismos estatales, perpetuándose personalmente o a través de sus allegados y familiares durante largos años a la sombra del Estado. Este último grupo nutre el elenco de actores del *lado de la oferta de legalidad*.

A) Factores del lado de la oferta

El gobierno ha manifestado una actitud hegemónica de poder modificando las instituciones provinciales. Hemos planteado en nuestra Hipótesis la posibilidad de adjudicar el avance de esta vocación hegemónica de manera indirecta a 3 elementos: a) *el factor político* donde la emancipación de los sistemas de *accountability* del entramado de países desarrollados y OMCs, habilitaría el avance sobre instituciones de la democracia local (ver punto 5 de la introducción y 2.A del capítulo II); b) *el factor económico*, donde el ingreso inédito de divisas de las exportaciones agro-pecuarias favorecería la compra de voluntades (*ibídem*) y c) *la estructura de reparto de recursos federales* que favorece una abierta competencia por los recursos fiscales, y d) podríamos especular con un tercer elemento citado en la literatura más novedosa sobre cambio institucional (Mainwaring y Pérez Liñán, 2014), que adjudica el cambio a *circunstancias contingentes y las características personales antidemocráticas de los gobernantes* (este elemento si bien es parte del lado de la oferta, será tratado desde la perspectiva de matriz de oportunidades).

a) Factor político de relacionamiento internacional

La primera hipótesis, emancipación del entramado de países desarrollados (OCDE), se consolidaría a nivel nacional y provincial de manera mimética y solidaria. Mimética en tanto las condiciones de relacionamiento del sistema de reparto de recursos fiscales exigen obediencia, y solidaria en la lógica de la empatía hacia el administrador de esos recursos (quien por su estilo transgresor, requiere de apoyos simbólicos de la dirigencia). El factor liberalizador –producto de la emancipación del contexto de países OCDE- necesariamente se vincula con el poder habilitante de la mayoría de gobierno en el parlamento, tanto nacional como provincial, que a su vez, bajo la dominación que ejerce tanto el presidente como el gobernador sobre los mismos, anula cualquier iniciativa de la oposición. En la práctica, esto se traduce en un poder desmesurado, de poca capacidad de contención (de hecho, el gobernador ha desoído mandas judiciales como en el caso ERSACT, legales como la constitución del Tribunal Fiscal y los tratados internacionales contra la corrupción que instan a los Estados a implementar políticas efectivas). En ambos supuestos, tanto en la Nación como en Tucumán, sólo el Poder Judicial ha podido contener parcialmente el intento hegemónico. Consideramos que el factor emancipador ha sido determinante en la habilitación de la vocación hegemónica de Alperovich (y de Kirchner y Fernández). En un contexto de pertenencia al entramado de países desarrollados, esto hubiera ocasionado sanciones.¹⁹⁰

b) Factor económico

Una clásica literatura del siglo pasado vincula el desarrollo económico con los procesos de democratización, encontrando que el desarrollo de las economías nacionales propicia el proceso de democratización. Esta posición teórica ha sido cuestionada por Adam Przeworski y Fernando Limongi (1997), quienes distinguen entre una teoría endógena y una exógena de democratización.¹⁹¹ En ésta surge para los autores la pregunta ¿Una vez estabilizada la democracia, es menos probable su caída a una dictadura? Przeworski sostiene la tesis según la cual altos niveles de desarrollo

¹⁹⁰ Pensemos al respecto que la implementación de la reforma del Estado de los 1990s responde a pedidos formales directos de los actores OCDE.

¹⁹¹ La tesis, en términos endógenos, postula que no existe evidencia contundente acerca de que un incremento en el ingreso *per cápita* favorezca la transición democrática. La teoría exógena en cambio, postula que una vez alcanzada la democratización, es altamente improbable que elementos influyan para su caída a regímenes dictatoriales:

económico facilitan la estabilidad de la democracia. Más cerca en el tiempo, Acemoglu y Robinson (2006, *apud* Mainwaring y Pérez Liñán 2014) han propuesto que la democratización es una puja entre “pobres” que favorecen la democracia y “ricos” que prefieren la dictadura.

Esta discusión teórica es extraña a nuestra investigación porque la conceptualización de democracia de los autores es procedimental (Dahl, 1989), por el contrario, este estudio apela a los elementos constitutivos de la calidad de la democracia. Sin embargo, en línea con la consideración del factor económico de esta especulación, la pregunta que se ajusta a nuestro trabajo es: ¿Es probable que la calidad democrática decaiga cuando los niveles de renta *per cápita* aumentan?

En el período analizado, Argentina ha experimentado un estado de bonanza económica extraordinaria, sin embargo, muy lejos de mejorar o mantener su grado de institucionalidad, el poder de *accountability* de las instituciones fue neutralizado a través de su colonización por el gobierno unificado.

Además, es posible advertir que en ningún caso se ha intentado eliminar la democracia como sistema, pero en todo caso se ha buscado su transformación. Es decir, la democracia en sí misma es una categoría sacralizada en el mundo contemporáneo, que de ninguna manera puede ser abolida en términos formales en el contexto de globalización, pero su contenido sí. Esta circunstancia es lo que dado lugar a la generación de “instituciones no formales”. Como lo ha señalado O’Donnell, “*la existencia de las instituciones informales son una especificidad de las democracias nuevas de América Latina, que demostraría la existencia de un camino distinto al que llevaron las democracias consolidadas*” (O’Donnell, 1996).

Esta disquisición es la que nos permite hablar de “democracias híbridas”. En Tucumán, esta práctica mimética a la práctica nacional de avance sobre las instituciones se ha extendido de igual manera y ha desnudado la precariedad institucional, así como la presencia de una resistencia Judicial que ha contenido en parte el proceso, pero que ha sido impotente para contenerlo en su totalidad, lo que deja entrever la permeabilidad del sistema a la manipulación. **En el caso tucumano, el mayor ingreso de divisas ha operado en contra de la calidad institucional.**

Esta explicación se ajusta a los postulados de Guillermo O’Donnell, quien cuestionó los fundamentos de la teoría de la modernización y del desarrollo político, la “tesis

optimista” (que partía de considerar que entre mejor va un país en su economía, tiene más probabilidades de mantener un gobierno democrático), anteponiendo una “tesis pesimista”, inversa: *“el desarrollo económico y la modernización puede conducir a lo contrario, a las limitaciones de las libertades y a la instauración de regímenes autoritarios”* (O’Donnell, 1972, 1986).

Sostenemos (como lo explicamos en el punto 2.B.a del capítulo I) que el uso incontrolado de fondos públicos aplicados a la práctica hegemónica ejerce una influencia determinante. Los mismos no solo se aplican a los episodios electorales, por el contrario, toda una generación ha sido beneficiada con planes asistenciales, programas de trabajo estatal, generando una relación de necesidades y lealtades que ha favorecido los resultados electorales.

c) Estructura de reparto de recursos federales

El proceso de reforma del Estado y la transferencia de los servicios de salud y educación a las provincias en los 1990s, ha generado líderes locales que concentraron en sus manos un alto poder de decisiones administrativas, pero a su vez, necesitados de fondos federales para satisfacer la demanda de su electorado. Para ello utilizan su poder de negociación a través de los diputados y senadores nacionales, que avalan con su voto la aprobación legislativa que habilita las políticas que el PEN requiere. La necesidad de recursos de los gobernadores exige un pleno disciplinamiento de su tropa local, y hacen uso de un aceitado sistema clientelar, a través de la administración de “contratos de trabajo” en la burocracia del Estado (carente de servicio de carrera) y en el reparto de planes y beneficios sociales que garantiza fidelidad en el tiempo (Ardanaz *et al*, 2012).

Podemos sugerir como explicación que, en la democracia analizada, la cantidad de actores económicos individuales agregados, no llegan a competir con el gran actor social y económico que es el Estado. El manejo de recursos del Estado no depende de sus contribuyentes locales (hemos visto el desbalance presupuestario de las provincias en el Cuadro II.1), por lo tanto el Estado provincial no requiere del consenso de la población para diseñar instituciones. El Estado ha sido colonizado por una minoría que lo manipula, le da forma y controla su acceso. Los intereses hegemónicos y de perpetuidad de esta minoría: los líderes políticos y la disponibilidad de recursos, sobrepasan en cantidad económica los intereses de legalidad de la sociedad civil. Su

peso específico es mayor que los actores locales que generan ingresos. La sociedad civil en tal sentido, siempre será un espectador de las decisiones del gobernador.

Este desbalance colabora en el empoderamiento de los gobernantes y resta capacidad de negociación a la sociedad civil, por lo tanto el sistema operante en el sistema federal argentino (uno de los más inequitativos del mundo –Ardanaz *et al*, 2012-) no genera actores sociales que puedan imponer sus normas. Podríamos hablar del incipiente surgimiento de una nueva minoría extractiva (Acemoglu y Robinson, 2012) que administra los recursos del Estado provincial a su antojo.

Por otro lado la sociedad tiende hacia una “estamentalización”. La presión fiscal nacional y provincial, a través de impuestos es tan alta,¹⁹² que torna inviable los emprendimientos productivos y comerciales que no tengan una alta tasa de retorno. Ello sumado a las constantes crisis, la persistente inflación del orden del 30-40% anual, el control del tipo de cambio que inhibe el incentivo exportador produce emprendedores fallidos, donde el viejo axioma: “al que trabaja siempre le va bien”, se transforma en una utopía del imaginario del “desarrollo” de principios del siglo XX. Trabajar es cada vez más difícil, esto lleva a los emprendedores a intentar la carrera política, a la vista que el dinero de retorno es altísimo, sin control y sin sanciones. El Estado, a través de sus cargos electivos, es decir la política profesional, tanto como los beneficios de los contratos derivados de la obra pública, como los contratos de trabajo o planes sociales inducen a la población a advertir que el “progreso” se da a través de la “política”.¹⁹³

Como vemos, es posible advertir la convergencia de estos 3 factores en el período de análisis, de los cuales uno de ellos, la estructura de coparticipación federal, resulta ser un factor estructural de largo plazo, en tanto los restantes, son factores contingentes, que surgen de manera azarosa. De los 3 elementos considerados, encontramos que el factor económico es crucial, de manera que de no haber existido éste, el resto de las variables difícilmente se habrían manifestado (ver cuadro C.4).

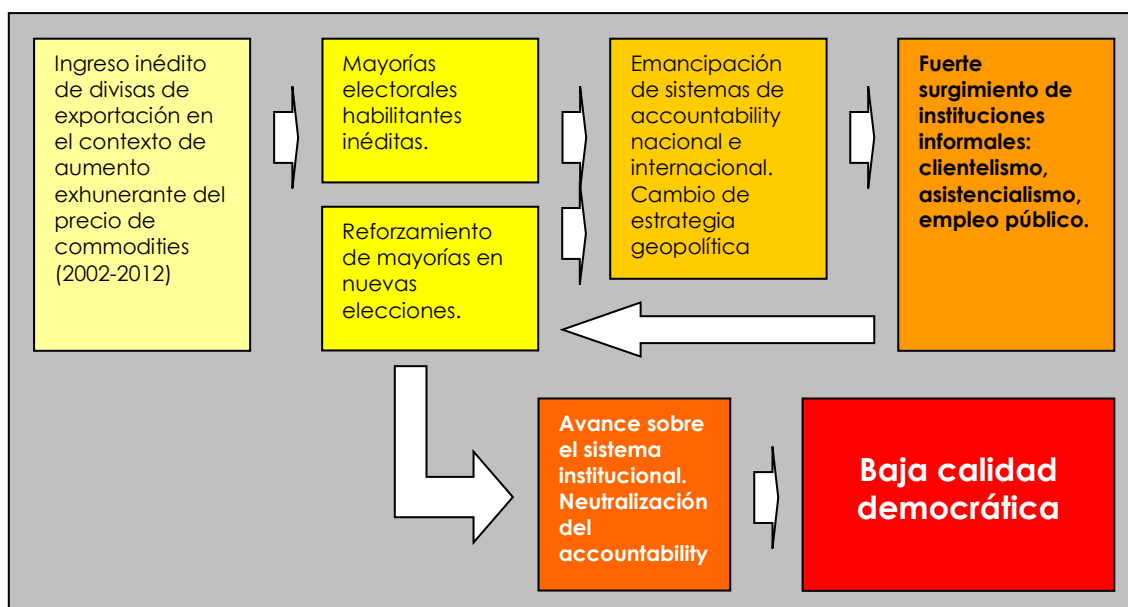
Esta convergencia de factores, es novedosa en el escenario político contemporáneo, debido al peso que adquieren los OMCs y el proceso de vinculación de actores

¹⁹² Tucumán integra el lote de las 6 provincias con mayor presión fiscal, según la CAME. Cfr: <<http://redcame.org.ar/contenidos/comunicado/Presion-fiscal-descontrolada-provincias-y-municipios-siguen-subiendo-tasas-e-impuestos.1123.html>> [consulta: 02/06/2015].

¹⁹³ Así como en la Edad Media, la forma de perforar los rígidos estamentos se daba a través de la carrera eclesiástica, en la Era actual de las democracias híbridas, el *pase* se posibilita a través de la carrera política.

internacionales. El *accountability diagonal* (o su negación), expresado en el interrelacionamiento global es un fenómeno actual. También es novedoso el ingreso espectacular de divisas originado en el alza de los *commodities* internacionales, pero sin duda, lo más sorprendente es la emergencia de un puñado de países del Cono Sur que acceden al relacionamiento internacional con intereses geo-políticos novedosos. Esta circunstancia constituye una contingencia inimaginable para los observadores políticos, sólo explicable desde las condiciones personales de líderes altamente inexplicables.¹⁹⁴ La aparición simultánea de las circunstancias mencionadas constituyen una “coyuntura crítica” (Acemoglu y Robinson, 2012) hasta el momento desconocida, que ha cooperado de manera solidaria para la composición del contexto descripto

Cuadro C.4: Secuencia causal de elementos habilitantes



Fuente: Elaboración propia.

B) Factores del lado de la demanda

La fortaleza que adquiere la demanda de legalidad de la población civil, está condicionada por factores influyentes. Algunos de ellos pertenecen a la categoría del ambiente (al factor político que hace referencia a los equilibrios de poder en la

¹⁹⁴ Las investigaciones periodísticas de los últimos años, nos dan una pauta explicativa del verdadero sentido delictivo de estas políticas y sus vínculos con países de baja institucionalidad, muchos de ellos, secretos. Cfr. Nota: < <http://www.lapoliticaonline.com/nota/89353/> > [consulta: 29/05/2015].

legislatura y poder judicial, lo consideramos del lado de la oferta). Sostenemos que los factores enunciados anteriormente (del lado de la oferta) sólo pueden haber encontrado expresión en un contexto permisivo de *accountability* ausente. Estos factores conforman la condición necesaria y preexistente para su emergencia. Describimos estos factores que están representados por la dimensión social, económica y de cultura legal.

a) El factor social

La cantidad de trabajadores tucumanos en empleos privados formales, como lo destacamos en el punto 2.B del capítulo I, es apenas del 14%, es decir que el resto de la PEA requiere de manera directa o indirecta de la asistencia del Estado, ya sea a través del empleo público formal, planes de trabajo temporal o planes de asistencia. Esto significa que la protección sindical y condiciones de trabajo dignas solo alcanzan a 1 de cada 10 personas. El resto necesita la protección del Estado para el desarrollo de su vida diaria. En estas condiciones, la demanda de legalidad es exigua. Por el contrario, el grueso de la población tucumana es demandante de condiciones que aseguren una provisión efectiva de recursos por parte del Estado para subsistencia, más no el establecimiento de reglas de juego claras que aseguren la consecución de recursos por *motu proprio*. Este escenario propicia una demanda de legalidad debilitada.

b) La densidad económica de la población

Hemos visto en el punto 2.C del capítulo I, que Tucumán integra el conjunto de provincias con menor cantidad de casas por habitante, lo que nos indica que la población es escasamente propietaria de bienes comparando con las provincias del centro del país. Esta condición sugiere que los habitantes que no tienen bienes materiales de calidad (vivienda, autos, etc.) para proteger, carecen de la necesidad de demandar la efectividad del *estado de derecho*. Podríamos pensar en habitantes que defienden derechos “creditorios” contra el Estado para asegurar su asistencia cotidiana, en vez de derechos de propiedad que aseguren el producto de su trabajo. Si extendemos el concepto de derecho de propiedad, pensamos en: reglas de juego claras por parte del Estado, fácil acceso al crédito para inversiones, previsibilidad en la planificación de proyectos, inflación a tasas aceptables, baja presión impositiva, neutralización de monopolios (incluso del propio Estado), simplificación burocrática, desarrollo de infraestructura y conectividad (camino, aduanas, comunicaciones, logística), fomento del Estado a través de planes productivos para estimular las inversiones, la generación

de riqueza y de empleos de calidad. Es decir todo lo contrario a la dinámica observada en los últimos años.

c) La cultura legal

Hemos explicado en el punto 1.F del capítulo I, a través de *proxies*, que la aceptación de las normas de convivencia social, tanto en Tucumán, como en el resto del norte argentino, no son referenciales para la población mayoritaria. Esta observación se vincula a cuestiones educativas, pero por sobre todo a aspectos culturales compartidos.

Pensamos que estos factores tienen su origen en la tradición relacional del legado ibérico del siglo XVI, cuyo modo de dominación basado en vínculos de jerarquía y sumisión (*encomiendas, mita, yanaconazgo*, etc.), persiste hasta nuestros días, aún después de la conformación del Estado nacional con matices *aggiornados*. Claudia Elina Herrera (2003) describe en su tesis doctoral cómo el liberalismo político a partir de su instauración a mediados del siglo XIX asume en el Norte características propias que conservan los modos de dominación elitaria. Si bien se cumple el formalismo institucional implantado, encuentra el modo de persistencia a través del clientelismo político y relaciones de dominación, especialmente en la manipulación de los comicios (Herrera, 2003). Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la fuerte corriente inmigratoria europea atenuó estas condiciones en la región central del país, sin embargo, la escasa afluencia registrada en el norte no llegó a constituir la masa crítica necesaria (fuerte demanda de legalidad) para radicar un sistema de relacionamiento ajustado a los principios de la organización nacional liberal propuesta en su fundación.

Esta posición se vincula con las “dos sociedades” tratadas en el Capítulo I, propuesta por la literatura sociológica (Denis, 1987; Tasso, 1990; Bolsi, 2004 y 2005; De Souza, 2004). Si bien cada provincia de la región Norte plantea matices diferenciales, es posible advertir en Tucumán los rasgos distintivos de diferencia social. De hecho, el impropio de Beatriz Rojkés, senadora nacional, esposa de Alperovich, con su pronunciamiento ha develado un estigma generalizado que se transmite a través del tiempo: “Pedazo de animal, vago de miércoles” es una enunciación que refleja 2 verdades silenciadas. En primer lugar indica la conducta hipócrita de quien se siente diferente a una sociedad que no comparte su núcleo de ideas y representaciones (pero en un gesto típicamente mercantilista se acerca a ellos para captar su voto). En segundo lugar, manifiesta la tensión vigente entre las dos sociedades.

Para la mayoría poblacional que habita en un territorio bendecido por la profusión de frutos y recursos naturales, heredera de hábitos de dominación caracterizados por el “patronazgo” (y en términos contemporáneos, el asistencialismo estatal), el acopio y la programación de tareas resultan innecesarios. Por el contrario, la previsión y los proyectos de largo plazo exceden las necesidades de una sociedad acostumbrada a satisfacciones inmediatas. Los hábitos hedonistas y la carencia de patrones regulares de comportamiento banalizan una visión de largo plazo. La mirada siempre es inmediata, se vive el día a día. Es característica de los tres grandes “residuos” regionales (el campesinado, la población indígena y las villas miseria, éstas últimas, expresiones suburbanas de reciente consolidación -asentamientos, exclusión migratoria derivada de las condiciones rurales-) un estilo idiosincrático que se manifiesta en ideas, creencias, valores y expresiones simbólicas ajenas a las pautas de acumulación. De manera que el ideario simbólico de “esfuerzo y sacrificio”, “ahorro y previsión” y “trabajo y progreso” no ha pregnado en la mayoría poblacional. Al decir de Bolsi, Paolasso y Longhi:

El largo proceso de articulación se manifiesta además en otros resultados. La persistencia de aquellas “maneras de ver las cosas” de las sociedades tradicionales no permitió definir una “cultura de mercado” homogénea y generalizada como la que se observa en amplios sectores de la Pampa Húmeda o como la caracterizada por Smith (1997). Silípica, de Santiago del Estero y Rafaela de Santa Fe (con sus respectivos *hinterlands*) podrían definir dos paradigmas contrastados. Se trataría de dos resultados diferentes del mismo proceso de consolidación del capitalismo. La cultura liberal (y su dilecta expresión de “progreso” conjuntamente con el hábito de la acumulación) no fue plenamente compatible con los conceptos medulares de sociedades tradicionales y especialmente las indígenas que conforman hoy los principales residuos del desarrollo regional (Bolsi, Paolasso y Longhi, 2005).

La llegada tardía de un pequeño número de inmigrantes, la yuxtaposición exógena del liberalismo político de mediados del siglo XIX y la débil consolidación capitalista de renta concentrada, han colisionado con la idiosincrasia atávica. A esta colisión cultural podemos atribuir la *génesis* de las 2 dimensiones tratadas anteriormente: el factor social y el económico, que a su vez se traduce en una baja demanda de legalidad. Finalmente concluimos que este conflicto intercultural da expresión a un entramado social ambiguo, en el que no se identifican ejes axiológicos de convivencia definidos. Estos modos de convivencia sujetos a estatutos ambiguos, son tierra fértil para la influencia de factores contingentes que puedan socavarlos y distorsionar su cometido formal. Para abonar esta teoría, buscamos una relación entre el nivel de institucionalidad y las zonas de conformación cultural. Tomaremos como base el estudio de CIPPEC (Page, 2010) desde donde elaboramos un ranking de

institucionalidad en las provincias y delimitamos zonas culturales en base al cuadro I.1 del Capítulo I, regiones geográficas nacionales (ver Cuadro C.5).

Cuadro C.5: Relación entre institucionalidad y regiones

Provincia	Regiones	calidad institucional	Ranking
CABA	2	0.7873	1
RIO NEGRO	3	0.7459	2
T DEL FUEGO	3	0.7300	3
CHACO	1	0.7013	4
CORDOBA	2	0.6982	5
S DEL ESTERO	1	0.6971	6
CHUBUT	3	0.6944	7
BUENOS AIRES	2	0.6661	8
ENTRE RIOS	1	0.6509	9
SANTA FE	2	0.6405	10
SALTA	1	0.6237	11
JUJUY	1	0.5839	12
CATAMARCA	1	0.5557	13
NEUQUEN	3	0.5531	14
LA RIOJA	1	0.5433	15
MENDOZA	2	0.5419	16
CORRIENTES		0.5277	17
LA PAMPA	3	0.5001	18
SAN LUIS	2	0.4944	19
FORMOSA	1	0.4737	20
TUCUMAN	1	0.4592	21
SANTA CRUZ	3	0.4470	22
Promedio		0.61	
Desviación St		0.10	

1: Zona Norte	0.58
2: Zona Central	0.64
3: Zona Patagónica	0.61
Promedio Nacional	0.61

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Page (2010)

De la combinación del ranking del indicador de calidad institucional y su vínculo con las provincias del Norte, observamos que éstas se ubican con un promedio de 0,58, debajo del promedio nacional de 0,61. Por otra parte, la Zona central, donde encontramos las 5 provincias que aportan el 80% del PBI nacional, se encuentran por encima del promedio nacional con 0,64 y luego las provincias patagónicas, en el mismo valor del promedio 0,61. Como contra-argumento a esta afirmación se puede destacar que la baja institucionalidad es generalizada, con excepción de CABA, Río Negro y T. del Fuego, cuyas posiciones son definidamente más altas que el resto. No obstante ello, pensamos que la correlación es importante.

C) Los factores de la oferta y la demanda como matriz de oportunidades

Las condiciones antes descriptas tanto del lado de la demanda de legalidad como del lado de la oferta de legalidad, configuran a sí mismo un escenario de oportunidades para la emergencia de líderes autoritarios. La posibilidad de adjudicar el movimiento

hegemónico a la emergencia de líderes desprovistos de parámetros éticos resulta novedosa, por cuanto implica la referencia a cuestiones subjetivas, que en las ciencias sociales generalmente se soslayan. Sin embargo, esta perspectiva se vincula a las características de dominación, a la configuración personal de los líderes carismáticos que avanzan hacia la apropiación del capital simbólico preestablecido para la conformación de un liderazgo nuevo de contenido populista. Sin embargo, escindiéndonos de la posición de los autores (Mainwaring y Pérez Liñan, 2014:5), quienes atribuyen a este factor exclusividad causal, consideramos que su valor es indiscutible.

Revisten, a nuestro criterio, fundamental importancia los factores contingentes colaterales que favorecieron la aparición de estos actores. Consideramos que para su emergencia es necesario un entorno donde hayan convergido las 2 condiciones mencionadas al tratar los factores del lado de la oferta: a) la inexistencia de *accountability*, y b) la administración de recursos extraordinarios. No sería posible la aparición de un líder atrevido o desmesurado, si no tuviera la libertad de ejercer su política sin ataduras externas y mucho menos aún, si no tuviera el dinero necesario para comprar la voluntad de camaradas que asientan sus excentricidades y sean complacientes con el sentido antidemocrático de sus políticas (El cuento del Rey desnudo de Andersen). Sin estas condiciones, el líder histriónico, sólo podría intentar meros raptos de simpatía. En cuanto a las condiciones del lado de la demanda: a) condiciones socioeconómicas y b) elementos culturales, entendemos que son cruciales para entender su emergencia, en tanto manifiesta una sociedad civil dócil a los cambios regresivos donde la resistencia, de baja intensidad, es neutralizada por mecanismos sutiles de manipulación. Podemos suponer que en sociedades con mayor demanda de legalidad la fuerza de colonización del poder debe ser de mayor intensidad (v.gr. Estado nacional) y, aún así, con resultados relativos.

Conclusiones teóricas

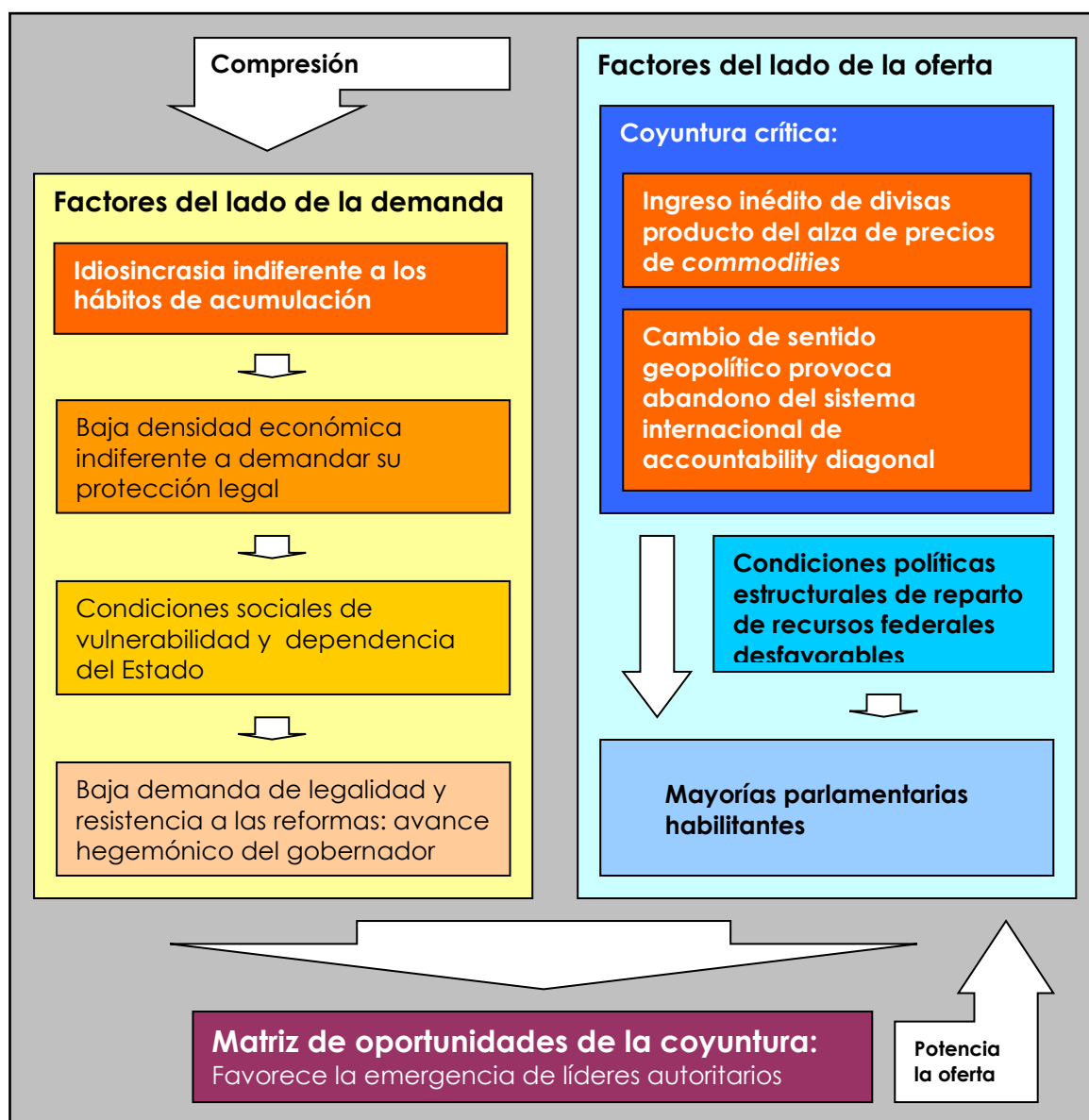
A manera de cierre concluimos que, en el proceso de consolidación provincial persisten minorías de rasgos autoritarios que, convalidadas electoralmente, pugnan por mantener el viejo régimen. La elite política legitimada por mayorías electorales disputa con las minorías progresistas la consolidación del *estado de derecho* provincial. La dinámica observada se ve favorecida por un electorado preponderantemente indiferente a los principios del *estado de derecho*. Las “familias políticas” (Behrend, 2008) así

configuradas intentan aislarse de los cambios democratizantes en tanto ven amenazados sus privilegios. La ventaja de tener el aparato del Estado a su favor (Schiumerini y Page (2012), el empleo de mecanismos clientelares (Lodola, 2005; Weitz-Shapiro, 2006; Giraudy, 2007; y Calvo y Murillo, 2004),¹⁹⁵ sumado a la manipulación legal de los resortes institucionales del Estado -socavamiento intencional de la efectividad de nuevas leyes e instituciones-¹⁹⁶ (Moe, 1990 y 1995), confluyen en el establecimiento de estatutos corruptos (Rasmusen y Ramseyer, 1994), los cuales amparados en la complicidad mutua de los actores, están diseñados para permitir en vez de prohibir el comportamiento corrupto, bajo el formalismo de la institucionalidad democrática (Crisp *et al*, 2007).

¹⁹⁵ Ejemplo: El secretario de gobierno sortea un automóvil en acto público. Ver < <http://www.lagaceta.com.ar/nota/638899/politicalocal/secretario-gobierno-caponio-sorteo-otro-auto.html>> [consulta: 26/05/2015].

¹⁹⁶ “*en el sistema político las burocracias públicas son diseñadas en gran medida por participantes cuyo principal interés es su fracaso*” Moe (1995:127)

Cuadro C.6: Sistema de oferta y demanda de legalidad



Fuente: elaboración propia

Este intento explicativo aporta, como elemento original, la descripción del mecanismo a través del cual, las singularidades propias de las sociedades (lo cultural) inciden en la conformación de perfiles democráticos diferenciados. El modelo de análisis argumenta la endogeneidad de las instituciones tucumanas donde la cultura no constituye la causa primaria, pero colabora con otros factores para conformar el *ambiente* necesario para el cambio institucional (en este caso negativo). Refutamos la tesis de Acemoglu y Robinson (2006, *apud* Mainwaring y Pérez Liñán 2014) que conceptualiza la democratización como una puja entre “pobres” que favorecen la democracia y “ricos” que prefieren la dictadura. Ello debido a que, como hemos observado, los sectores de peso económico se adaptan y legitiman en el poder a través

de una fachada de formalidad (surgen las instituciones informales, “la otra institucionalidad”) y, por otro lado, se sirven de las clases vulnerables (quienes no manifiestan incomodidad, sino naturalización) para su legitimidad electoral. Así tenemos una democracia formal de baja calidad, alejada de los estándares conocidos. Esta metamorfosis institucional se escinde de la discusión clásica, dado que el régimen así configurado, asume especificidades propias que ameritan un tratamiento diferencial.

En tal sentido proponemos como postulado que **las condiciones de creciente empobrecimiento social y dependencia del Estado verificadas en los últimos años, el sistema de reparto de recursos fiscales y la baja cultura legal generan el ambiente propicio para que factores contingentes colaboren al desarrollo de la lógica antidemocrática de los gobernantes corrompiendo las instituciones.**

Por otro lado, la creciente dependencia estatal de la población mayoritaria podría encontrar explicación en el sistema regresivo que hace pie firme en Tucumán, provincia norteña de tradición relacional jerárquica, donde la población es mayoritariamente dócil, tolerante y poco propensa a los hábitos de acumulación e ideas de progreso. Justamente en esta provincia, **el conjunto axiológico subyacente al liberalismo fundante de mediados de siglo XIX en Argentina (expresado en la democracia republicana, a su vez expresión de cultura anglosajona que contiene al *accountability*), colisiona con los rasgos idiosincrásicos preexistentes que persisten en el electorado mayoritario de Tucumán (y probablemente otras provincias del norte argentino y otros países latinoamericanos), generando el ambiente propicio para que factores contingentes favorezcan el sistema cíclico de relaciones de dominación y pobreza estructural.**

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan y SUAREZ CAO, Julieta. S/D. "ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA ELECTORAL ARGENTINO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DESEMPEÑO EFECTIVO".
- ACEMOGLU, Daron. 2003a. "Root Causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development", *Finance and Development*, pp. 27-30.
- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. 2012. "¿Porqué fracasan los países? Los Orígenes del Poder la Prosperidad y la Pobreza". Grupo Planeta. España.
- ACIJ. 2007. "Independencia del Poder Judicial en Siete Provincias Argentinas. Informe sobre el grado de injerencia del poder político en la esfera judicial". Fundación Crecer San Luis, ANDHES, Participación Ciudadana, Convocatoria Neuquina por la Justicia y la Libertad de Expresión. < <http://acij.org.ar/blog/2006/12/30/informe-sobre-independencia-judicial-en-siete-provincias-argentinas/> > [ult. rev: 05/12/2014].
- ACIJ. 2014. "Cómo es el acceso a declaraciones juradas de funcionarios/as en el país" <http://acij.org.ar/blog/2014/12/19/como-es-el-acceso-a-declaraciones-juradas-de-funcionarios-as-en-el-pais/> [consulta 05/05/2015].
- ACKERMAN, John. 2007. "Organismos autónomos y democracia: el caso de México". Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ALMOND, G. A. y VERBA, S. 1963. "Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations", Boston, Little Brown.
- ALTIMIR, O. y BECCARIA, R. 1999. "El Mercado de Trabajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina." Serie Reformas Económicas 28. Santiago, Chile: UN-ECLAC.
- ANDRENACCI, Luciano (2001) Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires Documento de Trabajo, ICO-UNGS
- ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo y TOMMASI, Mariano. 2012. "The politics of federalism in Argentina: Implications for governance and accountability". Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. IDB working paper series N° IDB-WP-327.
- AUYERO, Javier. 1996. Revista "Sociedad", N° 8-1996, p.41 y siguientes.
- BALINOTTI, Nicolás y SBROCCO, José. 2011. "El Zar Tucumano. José Alperovich. La Historia Oculta del Hombre que tiene a Tucumán en la Mano". Dunken. Buenos Aires.
- BARBARÁ, E. Jorge; *Privatización y participación: diseño institucional y control horizontal en entes reguladores*. Contribuciones 4/2000.
- BEHREND, Jacqueline. 2008. "Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence." D.Phil. thesis, Department of Politics and International Relations, Oxford University, U.K.
- BEHREND, Jacqueline. 2011. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina". *Latin American Research Review* 46 (1): 151-176.
- BENEDICT, Ruth. (1939). *El hombre y la cultura*. Buenos Aires. Ed. Sudamericana
- BENITO, Irene; SÁNCHEZ, Indalecio y STANICH, Fernando. 2015. "A su Salud. La historia de Juan Luis Manzur, el ministro más rico de la era kirchnerista". Ediciones Bicentenario. San Miguel de Tucumán.
- BENTON, Lucinda. 2007. "Latín America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of México". Documento de Trabajo del CIDE N° 196. México: CIDE.
- BENNET, Charles. 1997. "Understanding Ripple Effects: These Cross-National Adoption of Policy Instruments of Bureaucracy Accountability". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 10, num. 3, pp. 213-233.
- BERCOFF, José Javier y NOUGUÉS, Jorge Pablo. 2000. "Incentivos económicos en el sistema electoral de Tucumán". Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional de Tucumán
- BOLSI, Alfredo. (2004). "La población del Noroeste argentino durante el siglo XX". *Travesía*, 7/8. Pp. 9-52
- BOLSI, Alfredo y ORTIZ D'ARTERIO, Patricia. 2005. "Agroindustria azucarera y mortalidad: análisis comparado de cuatro complejos latinoamericanos". Revista THEOMAI/ THEOMAI Journal. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo / Society, Nature and Development Studies.
- BOLSI, Alfredo; PAOLASSO, Pablo y LONGHI, Fernando. 2005. "El Norte Grande Argentino entre el Progreso y la Pobreza". *Población y Sociedad* N°12/ 13, 2005-2006, pp. 231-270.
- BOUR, Juan Luis y SUSMEL, Nuria. 2010. "Efectos Distributivos de la Inflación". FIEL. <http://www.fiel.org/publicaciones/ArticulosDiario/JLBambito%2011%2010.pdf>
- BORDIEU, Pierre. 2000. "Intelectuales, política y poder". Buenos Aires: UBA/ Eudeba.
- BOYLAN, Delya. 2001a. "Democratization and Institutional Change in Mexico: The Logic of Partial Insulation". *Comparative Political Studies* 34, num. pp 3-29.
- BOYLAN, Delya. 2001b. "Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule. Michigan, Ann Arbor. U. of Michigan Press.

- BRAUN, Miguel y ARDANAZ, Martín. 2008. "Kirchners Swap Keys for Presidential Sweep" in *Forum of Federations*, p. 29-31.
- BRUSCO, V., NAZARENO, Marcelo y STOKES, Susan. 2006. "Réditos y Peligros Electorales del Gasto Público en la Argentina." *Desarrollo Económico* 46(181): 63-88.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, M.V. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757.
- CAREAGA, M. y WEINGAST, B. 2003. "Fiscal Federalism, Good Governance and Economic Growth in Mexico". En D. Rodrik, ed. In *Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, United States: Princeton University Press.
- CECOPAL y APADIM. 2008. Contexto Político social de Argentina". En *Documento de Oficina Regional Andina. Terre des Hommes (TDH)*.
- CHAVEZ, Rebecca B. 2003. "The construction of the rule of law in Argentina: A tale of two provinces". *Comparative Politics* 35 (4): 417-37.
- COHEN, M., MARCH, J. y OLSEN, J. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17.
- COLLIER, Paul. 1999. "Learning from Failure: The International Financial Institutions as Agencies of Restraining Africa", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 313-30.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49.3 (1997) 430-451
- CORNELIUS, Wayne A. 1999 "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System." In *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, edited by Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt, and Jane Hindley, 3-16. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- CRESPO, José Antonio. 1999. "Frontera democráticas en México". México. Ocean.
- CRISP, MORENO y SHUGART. 2000. "The Accountability Deficit in Latin America". Preparado para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America," Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8-9, 2000.
- DAHL, ROBERT. 1971. *"Polyarchy, Participation and Opposition"*, Yale University Press, 1971.
- DE SOTO, Hernando de. 1986. "El Otro Sendero. La revolución informal". Ed. El Barranco, Lima Perú.
- DE SOUZA, A. R. (1990). *"A geography of world economy"*. Merrill Publishing Company. Columbus, Ohio.
- DELGADO, Daniel y DE PIERO, Sergio. 2002. "Articulación y relación Estado-Organizaciones de la sociedad civil : modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación". FLACSO-Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/flacso-ar/20121205033844/cenoc.pdf> U
- DENIS, P. (1987). "La valoración del país. La República Argentina – 1920". Ed. Solar, Buenos Aires.
- DUQUE DAZA, Javier. 2014 "Guillermo O'Donnell y la democracia". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. 2014.
- DURAZO HERMANN, Julián 2009 "Neo-patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: The Case of Oaxaca." Presentation delivered at the Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, June 11-14.
- EVANS, Peter. 1995. "Embedded Autonomy". Berkeley. Universidad de California. Press.
- FENWICK, Tracy. 2010. "The Institutional Feasibility of National-Local Policy Collaboration: Insights from Brazil and Argentina" en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, No. 2.
- FIGUEROA NERI, Aimeé. 2009. "Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior" (2000-2009). México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- FLEITAS, Diego y OTAMENDI, Alejandra. 2007. "Accidentes de Tránsito en Argentina". Asociación Políticas Públicas, Documento de Trabajo, Octubre.
- FLEITAS, Diego y OTAMENDI, Alejandra. 2010. "Accidentes de Tránsito en Argentina". Asociación Políticas Públicas, Documento de Trabajo, Octubre.
- FLEITAS ORTIZ DE ROSAS, Diego y OTAMENDI, Alejandra. 2012. "Mapa de la Violencia de Género en la Argentina". Asociación para Políticas Públicas. Documento de trabajo.
- FOX, Jonthan. 1994. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics*, vol. 46, num. 2. pp. 151-184.
- FOX, Jonthan. 1995. "Governance and Rural Development: State Intervention and Public Accountability". *Journal of Development Studies*, vol. 32, num. 1, pp. 1-30.
- FOX, Jonthan. 1996. "National Electoral Choices I Rural Mexico". en Laura Randall (ed.). *The Reform of the Agrarian Reform*, Armonk, M.E. Sharpe, 1996

- FOX, Jonthan. 2002. "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas". *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1. pp. 95-133.
- FREUD, Sigmund. 1915. "De guerra y muerte". O. C. III. Bs. As. Amorrortu. 1979.
- FRIEDLAND, Roger y ALFORD, Robert R. 2001. "Introduciendo de nuevo a la sociedad: Prácticas y contradicciones institucionales", en Walter Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México.
- FRIEDMAN, Lawrence (ed.). 2006. "Introducción", *Law and Sociology*, Oxford, Oxford University Press.
- GERVASONI, Carlos. 2010 "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62 (2): 302-340.
- GIBSON, Edward L. 2005 "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries." *World Politics* 58 (1): 101-132.
- GIBSON, Edward L. 2009 "Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape." Presentation delivered at the IPSA World Congress. Santiago, Chile, July 12-16.
- GIRAUDY, A. 2007. "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)." *Latin American Research Review* 42(2): 33-55.
- GIRAUDY, Agustina. 2009. "Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective." Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- GLOPPEN, Siri; WILSON, Bruce; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Alin y KINANDER, Morten. 2010. "Courts an Power in Latin America and Africa". PALGRAVE MACMILLAN. USA.
- GOETZ, Anne Marie y JENKINS, Rob. 2005. "Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development". Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CONZALEZ CABALLERO. 2004. "INSTITUCIONES E HISTORIA ECONÓMICA: ENFOQUES Y TEORÍAS INSTITUCIONALES". *Rev.econ.inst.* vol.6 no.10 Bogotá June 2004
- HAGOPIAN, Frances. 1996. "Traditional Politics and Regime Change in Brazil". Cambridge: Cambridge University Press.
- HELMKE, Gretchen. 2002. "The logic of strategic defection: Court-executive relations in Argentina under dictatorship and democracy". *American Political Science Review* 96 (2): 291-303.
- HERRERA, Claudia Elina. 2003. "Tesis Doctoral: Elites y Poder en Argentina y España en la Segunda mitad del siglo XIX". Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia de América I. 2003.
- JIMENEZ BRITO, Lourdes; CARRIZO, Christian y ZELAYA, Benjamin. 2014. "Robo de boletas partidarias ¿Como superar el fraude electoral? Propuesta de modificación del sistema de votación en la provincia de Tucumán. De la Boleta Múltiple Partidaria a la Boleta Única". U. San Pablo Tucumán.
- KAUFMAN, Robert. 1999. "Approaches to the Study of State Reform in Latin America an Postsocialist Countries". *Comparative Politics*, vol.31 num 3, pp. 357-375.
- KLITGAARD, Robert. 1988. "Controlling Corruption". University of California Press.
- KITSCHOLT, H. y WILKINSON, S. 2007. "Citizen-Politician Linkages: An Introduction." In: H. Kitschelt and S. Wilkinson, editors. *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- LARDONE, Martín. 2006. "Coerción y política. Bancos multilaterales de desarrollo y relaciones intergubernamentales federales en la reforma del estado de la Provincia de Córdoba". Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, 2006.
- LEIRAS, Marcelo. 2007. "Todos los Caballos del Rey: La Integración de los Partidos Políticos y el gobiernos democrático de la Argentina". Buenos Aires, Argentina. Prometeo.
- LEIRAS, Marcelo; GIRAUDY, Agustina y TUÑÓN, Guadalupe. 2010. "Who wants an independent court? Political competition and Supreme Cort instability in the argentine provinces (1984-2008)". Draft presentado en el seminario del Departamento de Ciencias Sociales. Univeridad San Andres.
- LEVITSKY Steven y WAY Lucan. 2004. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios Políticos* 24, enero-junio: 159-176.
- LEVITSKY Steven y WAY Lucan. 2011. "El aumento del autoritarismo competitivo". *Journal of Democracy en español* 3: 5-21.
- LINZ, Juan J. 1987. "La Quiebra de las Democracias". 6ta. ed. Alianza Editorial. España.
- LODOLA, Germán. 2005. "Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar (1996-2001)." *Desarrollo Económico* 44(176): 515-536.
- LODOLA, Germán. 2009. "Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada". Boletín de Política Comparada, Edición N.1, Enero/Abril 2009. < www.politicacomparada.com.ar>.
- MAINWERING, Scott y WELNA, Christopher, eds. 2003. "Democratic Accountability in Latin America". Oxford University Press.

- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. "Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall". Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 353 pp. ISBN: 9780521152242.
- MAOR, Moshe. 2004. "Feeling the hate?: Anti-corruption Agencies in comparative Perspective". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 17, num. 1, pp. 1 – 28.
- MARAVALL, José María. 1999. "Accountability and Manipulation", *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (Cambridge: Cambridge University Press), pp.154–96
- MARCH, James G. y SIMON, Herbert. 1969. "*Teoría de la organización*", Barcelona, Ariel.
- MARCH, James y OLSEN, Joan. 1975. "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity", *European Journal of Political Research*, 3.
- MARCH, James y OLSEN, Joan. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78.
- MARCH, James y OLSEN, Joan. 1997. "*El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración. Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa- Fondo de Cultura Económica.
- MARK, Jones; SAIEGH, Sebastián; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. 2002. "Amateur Legislators- Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System" in *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 2002.
- Mc NOLLGAST. 1999. "The Political Origins of the Administrative Procedure Act". *Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (I), pp. 180-217-
- MIYAZAWA, Setsuo. 1987. "Taking Kawashima Seriously: A Review of Japanese Legal Consciousness and Disputing Behavior". *Law & Society Review*, vol. 21, núm. 2.
- MOE, Terry. 1995. "The Politics of Structure Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", Oliver Williamson (ed.). *Organization Theory: From Chester Barnard to Present and Beyond* (Edición Expandida). New York: Oxford United Press.
- MONTERO, Alfred. 2007. "Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil." Presentation delivered at the Latin American Studies Association Conference, Montréal, Canada, September 5–8.
- MONTILLA ZAVALÍA, Félix Alberto (2007a) *Historia del Poder Judicial de Tucumán (1565-1950)*, San Miguel de Tucumán, Edición oficial Poder Judicial de Tucumán.
- MORA BRENES, Andrea. 2014. "Análisis de Diseño Institucional en Entidades de Fiscalización Superior. El Caso de Costa Rica". Anuario CIEP. Universidad de Costa Rica. ISSN: 2215-2873.
- MOUSSY, M. de (1860). *Description géographique et statistique de la Confédération Argentine*. 3 tomos. París
- NAVIA, Patricio & WALKER, Ignacio. 2010. "Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America" in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.) *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, pp 245-265, 2010
- NINO, Carlos Santiago. 1997. "La constitución de la democracia deliberativa". Ed. Gedisa.
- NORTH, Douglas C. 1993. "What do we Mean by Rationality", *Public Choice*, 77.
- NORTH, Douglas. 1995. "*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*", México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo. 1972. "Modernización y Autoritarismo. Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo. 1982. "El Estado Burocrático Autoritario: 1966-1973. Triunfo, Derrotas y Crisis". Ed. de Belgrano. Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries." *World Development* 21 (8): 1355–1369.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- O'DONNELL, Guillermo. 1996. "Ilusiones acerca de la consolidación", en *Nueva Sociedad*, núm. 144, 1996, pp.70-89 y "Otra institucionalización", en *Ágora*, vol. 3, núm. 5, 1996, pp. 5-28.
- O'DONNELL, Guillermo. 1998a. "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9(3): 112-126.
- O'DONNELL, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies". En Schedler, Diamond y Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Lynne Rienner Publishers, 1999).
- O'DONNELL, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". Scott Mainwaring and Christopher Welna eds., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 34-54.
- OLIVEROS, Virginia y SCHERLIS, Gerardo. 2012. "¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983- 2003" en CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean-Michel (eds.). *¿Qué cambió en la política argentina?* Rosario: Homo Sapiens, 2004, p.

- OSATINSKY, Ariel. 2011. "Los problemas de empleo y su relación con las transformaciones económicas en Catamarca y Tucumán (1980-2002)". XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011
- OSZLAK, Oscar. 1997. "*La formación del estado argentino*", Editorial Planeta, Buenos Aires. Primera edición: Editorial de Belgrano, 1982. Versiones posteriores del Grupo Editorial Planeta, a través de los sellos Ariel y Emecé.
- PAGE, María. 2010. "Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas". Documento de Trabajo N° 47, CIPPEC, Buenos Aires, Agosto de 2010.
- PAOLASSO, Pablo y Osatinsky, Ariel. (s/fecha), mimeo, "Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960", Cfr. <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Las%20transformaciones%20economicas%20-%20Paolasso-Osatinsky.pdf> [consulta: 19/05/2013].
- PAYNE, J. Mark; CARRILLO, Fernando; ALLAMAND, Andrés y ZOVATTO G. Daniel. 2002. "Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America". Nueva York: BID / International IDEA, 2002.
- PETERS, Guy B. 2003. "El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política". Barcelona, Gedisa.
- POWELL, Walter (2001), "Expansión del análisis institucional", en Walter Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), El nuevo institucionalismo en el Análisis organizacional, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México.
- PRZEWORSKI, Adam. 2004. "The Last Instance: Are the Institutions the Primary Cause of Growth?". European Journal of Sociology, vol 45, num. 2, Agosto 2004, pags. 165-188.
- RASMUSEN, Eric y RAMSEYER, J. Mark. 1994. "Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators". Public Choice, vol. 78, pp. 305-327.
- ROBERTS, Kenneth. 2008 "el resurgimiento del populismo latinoamericano". In Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti eds., El retorno del pueblo. El populismo y nuevas democracias en América Latina. Quito: FLACSO., pages 55: 77.
- RODRÍGUEZ, Dani, SUBRAMANIAN, Arvind y Francesco TREBBI. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development" (Ms.).
- RODDENS, J. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement". Comparative Politics 36(4): 481: 500.
- RODDENS, J. 2006a. "The political Economy of Federalism". In B. Weingast and D. Wittman, eds. Oxford Handbook of Political Economy: Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- RODDENS, J. 2006b. "Hamilton's Paradox: The promise and Peril of Fiscal Federalism". Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- ROFMAN, A. y ROMERO, L. A. 1997 [1973]. "Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina", Amorrortu editores, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. 2008. "Cambio institucional en el modelo económico: Desmantelamiento, adelgazamiento y privatización", en Eduardo Torres Espinosa y Juan de Dios Pineda (coord.), Transición y *nueva institucionalidad en México*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, unam-Latin American Network in Government and Public Policy-Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- SCHIUMERINI, L. y PAGE, M. (diciembre de 2012). "El efecto 'cancha inclinada': ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas". Documento de Políticas Públicas / Análisis N°115. Buenos Aires: CIPPEC.
- SCHEDLER, Andreas; Diamond, Larry y PLATTNER, Marc F. eds. 1999. "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies". Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- SCHEDLER, Andreas. 2004. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". Estudios Políticos 24: 137-156.
- SCHEDLER, Andreas. 2011. "La última línea de defensa del autoritarismo". Journal of Democracy en Español 3: 135-147.
- SILVERMAN, Bernard. 1993. "Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain". Chicago. U. of Chicago Press.
- SILVERT, K. H. "Caudillismo", Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (EISS): Madrid, 1976, tomo 2, p. 223.
- SIMON, Herbert. 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69.
- SIMON, Herbert. 1957. "*Models of Man*". Nueva York, John Wiley.
- SIMON, Herbert. 1976. "*El comportamiento administrativo*", Madrid, Aguilar.. 1961.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique. 2000. "Societal accountability: The other side of control". Journal of Democracy 11 (4): 147-58.
- SNYDER, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.

- SOUZA, Celina. 2009. "Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian state of Bahia". World Congress of International Political Science Association, Santiago de Chile.
- SKOWRENECK, Stephen. 1982. "Building a new American state: The expansion of national administrative capacities". 1877-1920. New York, Cambridge U. Press.
- SPILLER, Pablo T.; *Compromiso regulador y privatizaciones de de servicios públicos en la nueva economía política: Racionalidad e instituciones*. Saieg, Sebastian M. y Tommasi, Mariano, compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 1998: 253.
- STEPAN, A. 2004. "Electorally Generated Veto Player I Unitary and Federal System" En E.L. Gibson , ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, United States: John Hopkins University Press.
- TASSO, Alberto. 1990. "Quipu de Cultura" N° 2.
- TASSO, Alberto: "Una Sociedad Contra el Poder" *El Ancasti*, 11.02.1991, pp. 6-7.
- TOMMASI, Mariano. 2006. "Federalism in Argentina and the Reform of the 1990's" En J. Wallack and T.N. Srimivasam, ediores. *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Cambridge: United Kingdom. Cambridge United Press.
- TSEBELIS, George. 1990. "Nested Games: Rational choice in comparative politics". Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- TSEBELIS, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Pñayers in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.
- TSEBELIS, George. 2002. "Veto player: How Political Institutions work. 1° edición. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UGGLA, Frederik. 2004. "The Ombudsman in Latin America". *Journal of Latin America Studies*. Vol. 36, pp. 423 – 450.
- WEFFORT, Francisco C. 1993. *¿Cuál democracia?*. San José. FLACSO. Costa Rica.
- WEINGAST, Barry. 1995. "The Economic Role of Political Institutions Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law Economies & Organizations*, vol. 11, num. 1 pp.1-31.
- WEINGAST, Barry; DIAZ CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz. . 2000. *Democratization and the Economy in Mexico: Equilibrium (PRI) Hegemony and its Demise*". manuscrito sin publicar, *apud* Ackerman (2007).
- WIBBELS, Mark. 2005. "Federalism and Market". Cambridge, United Kingdom:Cambridge, United Press.
- WIBBELS, Mark. 2006. "Madison in Baghdad?: Decentralization and Federalism in Comparative Politics. "Annual Review of Political Science 9 (1): 165-188.
- WEITZ-SHAPIRO, R. 2006. "Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina." *Latin American Research Review* 41(3): 122-147.
- ZOVATTO, Daniel. 2003. "Participación electoral en América Latina Tendencias y perspectivas 1978-2002". Oficina de procesos electorales. Elecciones (2003) 2, 23.

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

RENDICIÓN DE CUENTAS EN TUCUMÁN Los Organismos de Control y La Crisis Institucional

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
<p>PROBLEMA GENERAL: Argentina y sus estados subnacionales sufren déficits en materia de controles horizontales que afectan la calidad de la democracia. A nivel provincial, las mismas difieren en su calidad democrática por su ineffectividad en los mecanismos de control. Los Organismos de Control tienen una responsabilidad institucional decisiva por ser la red de agencias de control de los Estados provinciales y colaboran en la calidad democrática final.</p> <p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS: El gobierno unificado de mayoría habilitantes existente desde 2003 hasta 2015 ha provocado un cambio expansivo hacia la hegemonía del sistema institucional de Tucumán. A su vez, un conjunto de variables han coincidido en este período, tales como el ingreso inédito de divisas por exportaciones agropecuarias, y el cambio de rumbo estratégico en las relaciones internacionales de la política nacional. La provincia de Tucumán ha manifestado diversos episodios que exceden la lógica de una administración política satisfactoria, no obstante el apoyo electoral sigue vigente.</p> <p>PREGUNTAS: ¿Con qué efectividad los Organismos de Control controlan al ejecutivo? ¿Cómo ha afectado el gobierno de mayoría unificada de Alperovich (2003-2015) a los Organismos de Control? ¿Qué incentivos han importado para ocasionar las falencias de los Organismos de Control horizontal que han permitido una degradación de la calidad democrática?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL:: 1. Construir un método estandarizado de evaluación de los organismos de control que resulte medible en términos empíricos. 2. Construir un modelo multidimensional que indague la estructura de incentivos que enfrentan los titulares de organismos de control. 3. Ofrecer evidencia empírica que aporte a la comprensión del comportamiento judicial a través de un análisis sistemático de factores causales constituyendo un aporte a las teorías explicativas del comportamiento judicial.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS: Nos planteamos como objetivos: 1: Cuantificar la efectividad de los Organismos de Control en la Provincia de Tucumán 2: Verificar el impacto que tuvo el gobierno de mayorías habilitantes en el diseño institucional de los Organismos de Control</p>	<p>HIPÓTESIS FUNDAMENTAL: La ausencia de rendición de cuentas es causa eficiente de la conducta avasallante de los funcionarios públicos, el avance sobre los derechos ciudadanos y los derechos humanos implicados. Por ello argumentamos que la ausencia de accountability de los Organismos de Control es causa de los efectos negativos de la calidad democrática. Para ejercer un eficiente accountability los Organismos de Control deben ser autónomos, independientes y deben poseer capacidad de actuación.</p> <p>H: En un ambiente histórico (social, cultural y político) poco propicio a la legalidad y la implementación de normas de accountability, la combinación de altos ingresos de rentas, con la desaparición de mecanismos de control, induce a la involución política de una sociedad.</p> <p>Premisas: <i>Contexto social y económico:</i> A peores condiciones sociales y económicas, menor será el accountability. <i>Cultura de la legalidad:</i> La baja cultura legal y la menor demanda de legalidad propician un menor accountability. <i>Equilibrio de poder:</i> En las provincias con menor fragmentación partidaria y menor alternancia partidaria en el poder, menor será el accountability. <i>Diseño institucional:</i> Donde haya una estructura institucional que favorezca la falta de independencia, autonomía y rendición de cuentas de los Organismos de Control menor será su accountability. <i>Cualidades personales de los titulares:</i> Los titulares de los Organismos de Control designados por el partido gobernante van a ejercer una función complaciente con el gobierno.</p>	<p>VARIABLES INDEPENDIENTES: MODELO MULTIDIMENSIONAL: 1) <i>Ambiente histórico:</i> Analizamos: las condiciones sociales, económicas, la cultura de la legalidad y el equilibrio de poder. 2) <i>Marco legal e institucional:</i> Diseño del sistema jurídico, las protecciones legales para garantizar la independencia judicial, y el acceso a la misma. 3) <i>Actores involucrados:</i> Analizamos: la matriz de oportunidades que genera la combinación del ambiente histórico y el diseño legal de los Organismos de Control para la actuación de los responsables.</p> <p>VARIABLE DEPENDIENTE: La efectividad y la variación de los Organismos de Control medido a través del modelo multidimensional.</p> <p>Analizamos: 1) Los Organismos de Control medulares de la provincia: El Tribunal de Cuentas; el Defensor del Pueblo, El Fiscal Anticorrupción y la Junta Electoral Provincial. Hacemos una evaluación diacrónica de su variación y cuantificamos su efectividad.</p>	<p>TIPO DE INVESTIGACIÓN: De campo con fines explicativos</p> <p>MÉTODOLÓGIA: Modelo multidimensional: Sistematización de métodos mono-causales para una respuesta abarcativa y sistémica</p> <p>HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS: <i>Variable dependiente:</i> Proponemos la creación de 2 métodos exploratorios: a) El método de categorías agregadas se propone identificar categorías propias de los Organismos de Control con la pretensión de ser comparativo, y así estandarizar un proceso de evaluación b) El modelo multidimensional se propone evaluar diferentes variables que inciden en la toma de decisiones de los titulares de los Organismos de Control, para establecer su aptitud pro-activa, incentivos y sus restricciones.</p> <p><i>Variable independiente:</i> Valoración cualitativa y por proxies</p> <p>POBLACIÓN Y MUESTRA: <i>Unidad de análisis:</i> Provincia de Tucumán</p> <p><i>Período analizado:</i> 1983/2003 - 2003/2015 <i>Criterios de selección:</i> Estudio de caso</p>

ANEXO METODOLÓGICO

Diversos intentos investigativos han producido resultados especializados, desde enfoques particulares. Muchos de estos trabajos han resultado sesgados, otros incompletos y otros fallidos. Autores como Basabé Serrano (2008:174) y Gloppen *et al.* (2010) recomiendan expresamente la combinación de distintos métodos para las aproximaciones exploratorias. Coincidimos con estos autores, entendemos que numerosos intentos explicativos deben ser sistematizados a través de una mirada que abarque varios marcos interpretativos, de manera de no reducir la investigación a visiones mono-causales. Las visiones de este tipo son insuficientes para advertir **las variaciones** en el *status quo*. Es decir, explican por qué una situación determinada se plantea en el contexto histórico, pero no dan respuesta cuando esta situación se modifica. Es decir, cuando intervienen factores causales que no responden a la dimensión sobre la que se está trabajando, sino a dimensiones que deben ser abordadas desde otro marco interpretativo (v. gr. las reformas institucionales implementadas en provincias argentinas en los 1990s han constituido un salto cualitativo en su funcionamiento operativo pero **ningún trabajo realizado en Argentina -que ha abordado el tema desde una perspectiva institucionalista- explica por qué se produjeron**, las motivaciones de los actores que las impulsaron o el contexto socio-cultural que funcionó como incentivo. La observación de las **variaciones**, consideramos que resulta crucial para el análisis longitudinal de los organismos de control

No consideramos que se trate de una acumulación de respuestas donde cada uno elija la conveniente, sino de sistematizar diferentes verdades, buscando causas más profundas, compartidas o incluso multivariadas. La pretensión metodológica es proponer un marco teórico que desafíe los abordajes mono-causales que explican el comportamiento de las instituciones. Para lo cual vamos a construir un marco conceptual que integre las teorías dominantes que mejor analizan estos elementos, incluyendo **sus variaciones**. El abordaje de este emprendimiento se basa en un análisis comparativo de conceptos que encuentran su anclaje en a) *el diseño legal* donde a primera vista los problemas de función parecen ser particularmente importantes; b) *el entorno cultural, político, social y económico*: donde examinaremos la riqueza de la experiencia localista mientras desarrollamos una comparación sistémica y una reevaluación de las principales teorías en este campo; y c) *la matriz de oportunidades*,

verificando las motivaciones, las condiciones determinantes, los incentivos y restricciones que determinan la eficiencia de los organismos.

Esta perspectiva combina 2 tipos de variables explicativas:

1) el *ambiente histórico*, dentro del cual ha menester analizar: la *cultura de la legalidad*, el *entorno social y económico* y el *contexto político* dentro del cual encontramos el *equilibrio de poder* y la relación con el Estado federal;

2) el *marco legal e institucional*: incluye el tratamiento y limitantes que otorga la ley como “arquitectura” del sistema jurídico, las protecciones legales que el régimen otorga para garantizar la *autonomía funcional de los organismos*, y el acceso a los mismos.

El modelo va a servir de núcleo investigativo a una combinación de factores a través de diferentes contextos empíricos proveyendo una fuerte razón explicativa bidimensional (ambiente y diseño legal) del comportamiento de los organismos con relación a la contención de los poderes políticos, la provisión de su servicio institucional y en relación a su modificación en el tiempo. Además resulta valioso este acercamiento a los efectos de evaluar la performance de las teorías explicativas predominantes a las diversas realidades empíricas.

El *ambiente histórico* es una variable prevaleciente que opera en 2 sentidos, en primer lugar en el *pasado*, dando lugar a la conformación resultante del organismo, y en segundo lugar, en el *presente*, interactuando con el marco institucional así configurado, dando lugar al perfil operativo del organismo. Por tal motivo, se ha evaluado en una primera instancia cómo han influido los cambios del *ambiente histórico* en el diseño de las organizaciones, conformando el *marco institucional* resultante. En una segunda instancia se ha ponderado el *marco institucional* resultante bajo los criterios *debilidad/fortaleza* con el *ambiente histórico* actual. De esta ponderación se infiere la conformación de la *matriz de oportunidades*. Esta matriz, conforma el modelo de incentivos y restricciones que enfrentan los funcionarios en la toma diaria de decisiones, incide en la pro-actividad o inactividad del organismo que en definitiva caracteriza la aptitud final del organismo resultando el mismo eficiente o no.

El *ambiente histórico*, se conforma con factores estructurales de largo plazo y factores contingentes de mediano plazo: Los factores de largo plazo son: la *cultura de la*

legalidad, el *contexto socioeconómico* y *condiciones políticas estructurales*. El factor de mediano plazo es el *contexto político*, en su versión localista y en su versión nacional.

Con relación al primer grupo de factores, las *condiciones socioeconómicas* de la población comprende las condiciones de vida, su nivel de alfabetización, sus necesidades básicas insatisfechas, la población económicamente activa, la porción de empleados que dependen de la administración pública, sus capacidades de atesorar bienes y el nivel de renta; a *cultura de la legalidad* está evaluada por *proxies*, dada la carencia de estudios empíricos en la provincia. En relación a los factores de mediano plazo, analizamos el *entorno político*, el que está fundamentalmente inspirado en el equilibrio de poder existente y en las condiciones democráticas del medio.

1. VARIABLE DEPENDIENTE: LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Se ha llevado a cabo una observación diacrónica (longitudinal) de las normas legales que constituyen a los organismos, las condiciones del ambiente y su impacto en la matriz de oportunidades y hemos realizado una apreciación actual de las condiciones resultantes y su aptitud funcional para llevar a cabo su cometido.

Hemos evitado, en lo posible, buscar comparaciones con constructos provinciales, presumiendo que la conexidad vecinal induce a la reproducción de instituciones similares y hemos seguido en cambio, a los efectos de validar nuestro análisis, los lineamientos de organismos internacionales líderes en las materias tratadas, como Naciones Unidas, Banco Mundial, INTOSAI, Protocolo de Quito, Unión Interamericana de Organismos electorales, y Convención Interamericana de Derechos Humanos. El criterio metodológico empleado es diverso en cada uno de los mismos, sin embargo en todos ellos hacemos énfasis en la contrastación diacrónica, del período 1990s–2003/2015.

El criterio de validación de los organismos de control, nuestra variable dependiente, se sustenta en el enfoque conceptual de John Ackerman (2007) de *autonomía empoderada*.¹⁹⁷ Consideramos que la única posibilidad de los organismos, de llevar

¹⁹⁷ El concepto se inspira en el concepto de “*embedded autonomy*” de Peter Evans, en tanto afirma de manera simultánea la importancia de los elementos de independencia, profesionalismo y experticia. Además el autor señala la importancia de que el gobierno vaya más allá de la tecnocracia, y no confundir “autonomía” con “aislamiento”. Sin embargo la posición de Ackerman (2007), a diferencia de la de Evans, se basa en que para el segundo es necesario que los organismos “se incrusten” con los actores

adelante su función de manera adecuada es a través de su “fortaleza” y “eficacia”. Para cumplir cabalmente su mandato, el organismo, antes que nada, debe ser autónomo. Pero además requiere de mucho más que libertad de actuación. Requiere de facultades legales que le den herramientas para el ejercicio de su autoridad, tales como atribuciones de investigación y sanción. Pero además es necesario una estructura legal que fomente la profesionalización, y el comportamiento “proactivo” de sus funcionarios. El criterio de *autonomía empoderada* incluye 3 dimensiones básicas:

Autonomía: Esta dimensión considera aspectos tales como: status legal, autonomía política, financiera, técnica, de gestión, mecanismos de nombramiento y destitución de sus titulares, y modo, tipo y nivel de influencia del organismo supervisor a quien rinde cuenta.

Capacidad: Se relaciona con el nivel de actuación que le ha sido delegado. Capacidad de investigación, sanción, atribuciones y limitaciones que afectan su funcionamiento.

Estructura: Se relaciona con los recursos que los sustentan: nivel de profesionalización del personal, servicio civil de carrera, estructura administrativa optimizada y racional, libertad de trabajo con fuentes externas, y con la sociedad civil.

Además de estas características generales de los organismos de control, cada uno de ellos presenta rasgos particulares que se asumen de la función propia que realizan y que son analizadas a continuación. El análisis particular disecciona a los mismos valorando 3 dimensiones de su contextura: la dimensión legal, la dimensión funcional interna y la dimensión de su relación con los poderes de gobierno.

Selección de casos

La selección de los casos está definida por la importancia de los organismos en el contexto de las instituciones fundamentales del sistema democrático. Se han evaluado el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tucumán, órgano rector en la fiscalización de los recursos públicos, y principal agente para la neutralización de la corrupción. Se ha analizado el *Ombudman* de Tucumán, organismo de determinante necesidad, pero de escaso conocimiento por parte de la población. En tercer lugar se ha analizado la Junta

sociales y del mercado, mientras que para Ackerman, los organismos de control deben ser “empoderados” para actuar con plena fuerza y de manera creativa.

Electoral Provincial, organismo a cargo de la fiscalización de los actos electorales y en cuarto lugar se ha analizado la Fiscalía Anticorrupción de Tucumán. Además de los organismos analizados, percatamos de la inexistencia de organismos medulares del entramado institucional cuya carencia repercute de manera sintomática en la vocación política de los gobernantes y por su no-inclusión, son el principal significante de la aviesa intencionalidad de la elite dominante de los últimos años en Tucumán.

Aspectos operativos.

Se ha realizado una evaluación de normas legales, algunas derogadas, abrogadas y vigentes. Se ha acudido principalmente al Sistema Informático del Gobierno de Tucumán <<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/>>. Se acudió a la oficina de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, para solicitar copias de acordadas, cuya consecución fue una tediosa aventura burocrática porque por su antigüedad no figuraban en el sistema informático, siempre con la mejor predisposición del personal a cargo. Se acudió al Ministerio Público fiscal solicitando copia de resoluciones ministeriales, también encontrando amplia disposición de su personal. Se realizaron pedido de datos electorales que fueron gentil y rápidamente provistos por la Junta Electoral Provincial (JEP).¹⁹⁸ En la Honorable Legislatura de Tucumán, se realizó una extraña gestión para conocer la composición de la cámara, dado que mientras el subdirector del área ponía trabas burocráticas y pedidos de notas, los empleados amablemente la iban imprimiendo (su impresión fue tan desorganizada, que componer los datos fue una costosa empresa). Y nuevamente en la Secretaría de Superintendencia de la SCJT se solicitó la composición anual de los integrantes vocales del superior tribunal y no pudieron acceder a esos datos, sugiriéndonos su búsqueda en la biblioteca de la CSJN. Finalmente pudimos conocer a los mismos, en el utilísimo trabajo de Félix Montilla Zavalía (2007a).

Se han realizado encuestas a expertos y a actores protagónicos de la vida institucional de los organismos de control analizados. Los expertos encuestados han sido indagados sobre aspectos funcionales del organismo, así como nos han aclarado algunos puntos oscuros del entramado legal. El trabajo de investigación con expertos se realiza a través de entrevistas libres y en profundidad, que pretenden conocer características desconocidas de cada organismo en particular dadas sus especificidades,

¹⁹⁸ Nuestro agradecimiento en tal sentido al Dr. Alberto Borsini.

especialmente vinculados a su funcionamiento, su demanda y productos –*output*-. Además de la mención de los casos, indagamos de manera específica sobre aspectos vinculados no sólo a su faz preformativa, sino a consideraciones valorativas sobre rendimientos, opiniones y valoraciones axiomáticas. Las entrevistas fueron las siguientes:

1) Relator del Tribunal de Cuentas de la Provincia, cuyo nombre prefirió reservar en el anonimato y cuya memoria en audio puede encontrarse en:

https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista_GK_TC_18-02-15_D0010218.mp3

[consulta: 17/09/2015].

2) Dr. Damián Paz, ex Defensor del Pueblo durante el período bussista, cuya memoria en audio puede encontrarse en:

https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista%20Damian%20Paz_DP_09-06-2015_A0020108.mp3 [consulta: 17/09/2015].

3) Dr. Carlos López, ex secretario de la Fiscalía VI Nom. (ex fiscalía anticorrupción), actual Secretario del Juzgado de Instrucción V Nom., cuya memoria en audio puede encontrarse en:

https://dl.dropboxusercontent.com/u/80356249/Entrevista_LOPEZ_FA_17-9-2015_A0040418.mp3

[consulta: 17/09/2015].

4) La entrevista prevista con el funcionario de alta jerarquía de la Junta Electoral Provincial, no pudo realizarse a causa de los disturbios generados por el escándalo electoral conocido como *Tucumanazo* del 24 de Agosto en adelante. La mayoría de los funcionarios fueron amenazados de muerte.

2. VARIABLE DEPENDIENTE: CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES OBSERVADAS

Para realizar la clasificación de los organismos de control diseñamos un método inspirado en el trabajo de Mora Brenes (2014), donde distinguimos dimensiones, categorías y subcategorías según el criterio de *autonomía empoderada*. Siguiendo las sugerencias metodológicas de Geddes (2003) y Snyder (2001) (*apud* Lodola, 2009), quienes recomiendan una estrategia de desagregación consistente en identificar subniveles de análisis dentro de un caso determinado. Procedemos a identificar dimensiones, categorías y subcategorías de análisis en los organismos, respetando sus especificidades y construyendo un método de evaluación cuasi-normalizado, con la intención que el mismo pueda ser estandarizado para futuras investigaciones. El método

diseñado, al que denominamos *análisis de componentes agregados*, se adapta a las singularidades de cada organismo pero manteniendo los criterios conceptuales de *autonomía empoderada*.

Análisis de componentes agregados: Los organismos son clasificados en 3 dimensiones: a) legal, b) funcional-operativa y c) relación con los otros poderes y *accountability*. Cada dimensión es analizada por categorías constitutivas. Las categorías son propuestas de manera arbitraria, teniendo en cuenta sugerencias de entidades internacionales, de la literatura, principios consagrados en tratados de derechos humanos, etc., mencionadas sus fuentes en el análisis de cada capítulo. Las categorías tienen en cuenta aspectos tales como: la solidez jurídica, autonomía, prerrogativas de actuación, recursos financieros, recursos humanos, etc.

A su vez estas categorías se constituyen con subcategorías, también establecidas discrecionalmente por el autor y variables en cada organismo en base a sus particularidades. Estas subcategorías tienen en cuenta los siguientes aspectos: designación y destitución de titulares, gestión interna, universo de trabajo, capacidad para determinar daños, capacidad de investigación, asesoría, proceso de asignación de recursos financieros, capacitación e idoneidad del personal, vínculos con los otros poderes de Estado, relación de dependencia, etc.

La evaluación de las subcategorías se hace validando los componentes que la integran, los cuales son establecidos también discrecionalmente. Cada subcategoría se clasifica, teniendo en cuenta determinados componentes cuya presencia o ausencia determinan su clasificación. Cada subcategoría es clasificada en: alta, media o baja según cumpla con los requisitos discrecionalmente establecidos por el autor, los cuales se especifican de manera precisa para cada una de las subcategorías de cada organismo en particular, según lo detallamos en los puntos siguientes.

Los componentes de las subcategorías son establecidos discrecionalmente teniendo en cuenta los criterios antes mencionados y pretendemos con ello, definir un método estandarizado que permitan futuras investigaciones y trabajos comparativos que faciliten desarrollos empíricos y teóricos.

A) El Tribunal de Cuentas.

Analizamos el organismo desde 3 dimensiones: a) legal, b) funcional-operativa y c) Relación con los otros poderes y Accountability. Resumimos las categorías de la siguiente manera:

a) Dimensión legal

a') Solidez jurídica

a'') Fundamento Constitucional: Este *status* contribuye a la fortaleza institucional del EFS, su ausencia por el contrario, refleja debilidad en tanto sus facultades y atribuciones carecen del respaldo que les otorga una norma con mayor dificultad de modificación. Las normas constitucionales le otorgan claridad y definición a su naturaleza jurídica, sus facultades y atribuciones, forma de designación de sus autoridades y destitución de las mismas. Se recomienda que se garantice de manera explícita la autonomía funcional, de gestión, técnica y presupuestaria.

b'') Claridad Jurídica: Es habitual que las reformas legales introduzcan confusiones e inconsistencias en el plexo normativo. Estas *fallas* jurídicas, dan lugar a planteos judiciales, interpretaciones erradas o maliciosas, y en definitiva se traducen en el desprestigio e ineficacia del organismo. Muchas reformas han instituido organismos consagrados constitucionalmente, pero en el contexto del sistema jurídico, su beneficio ha quedado neutralizado por una técnica legislativa ineficiente.

b') Autonomía: La definimos en relación con otra institución u organismo. Una EFS es autónoma cuando no depende de los sujetos que fiscaliza, En los casos en que se coordine con el Poder Legislativo, su presencia no debe implicar subordinación o mando jerárquico. Esta dimensión se encuentra compuesta por cinco categorías:

a'')Nombramiento de los titulares: Este requisito se valida cuando el modo de designación y su destitución están claramente definidos en la ley a través de la exposición de sus requisitos y procedimientos. Se recomienda que la elección cuente con la aprobación de una mayoría calificada del parlamento y sin intervención del Poder Ejecutivo.¹⁹⁹ Consideramos asimismo que el proceso de destitución debe estar claramente definido.

¹⁹⁹ Clasificaremos la dimensión autonomía en alta, media y baja según verifiquemos distintos criterios establecidos. Esta dimensión se encuentra constituida por 5 componentes, si en el análisis de la ley surge

b”)Destitución de titulares: Este requisito se valida con los mismos parámetros del punto anterior.

c”)Libertad de gestión: Vamos a considerar cumplido este requisito cuando en la ley quede establecida la independencia de la EFS para el desempeño de su actividad. Dentro de su independencia funcional figuran el nombramiento del personal, libertad de organización interna, atribución de elaborar y aprobar su reglamento interno y la preparación y ejecución presupuestaria independiente, sin necesidad de aprobación del ejecutivo.²⁰⁰

d”)Universo de trabajo: Se vincula a la potestad de elaboración y aprobación de su cronograma anual de trabajo sin estar sujeto a la aprobación de otra institución, especialmente dependiente del ejecutivo y a la capacidad de establecer metodologías propias en la revisión de la contabilidad pública. Este requisito se valida si la ley establece la independencia de la EFS para realizar estas funciones.²⁰¹

e”)Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones: Daremos por cumplido con este requisito si a la EFS posee capacidad para la determinación de daños en la hacienda pública y la capacidad para establecer directamente sanciones e indemnizaciones (iniciar juicios y/o aplicación de multas). También se considera la capacidad para iniciar los procedimientos correspondientes por responsabilidades (denuncia ante la justicia, promoción de destituciones, aplicación de sanciones).²⁰²

c) Facultades: La EFS debe disponer con facultades amplias para su ejercicio de fiscalización. Para ello consideramos indispensable contar con las siguientes:

la presencia de 4 o más de los componentes considerados, clasificaremos como autonomía alta, si la presencia de los mismos refleja 2 o 3, estableceremos que posee una autonomía media. La intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de nombramiento del titular o titulares de la EFS es considerado una importante intromisión en su funcionamiento que afecta la autonomía de la entidad, por lo cual consideraremos autonomía baja si sólo se cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

²⁰⁰ Esta dimensión ésta constituida por 6 componentes. Clasificaremos en; autonomía alta si en la ley se observan 5 o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con 4 o 3 de los componentes establecidos. Consideramos que la intervención del Poder Ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con 2 de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

²⁰¹ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²⁰² Esta categoría se constituye con 2 componentes, consideraremos autonomía alta si la ley cumple con los 2 componentes establecidos, autonomía media si cumple con 1 de los componentes, y baja si se encuentran ausentes los componentes establecidos.

a'') *Control de operaciones del Estado*: En esta facultad se considera la capacidad para controlar presupuestos, realizar auditorías de gestión, operativas, financieras y controles legales. Se consideran las acciones relacionadas con el uso de los fondos públicos, control de ingresos y egresos fiscales, rentabilidad y legalidad, control de contratos públicos, obras públicas, adjudicación de bienes, servicios y vivienda. Consideraremos la oportunidad del control *ex ante* o *ex post*.²⁰³

b'') *Capacidad de investigación e información*: Es correlativo a su funcionamiento que la EFS posea potestad suficiente para investigar en instituciones donde se presuma la ocurrencia de actos ilícitos. Se valida este componente si la EFS tiene capacidad para acceder de manera ilimitada, libre y directa a la documentación que considere necesaria para la función de fiscalización.²⁰⁴

c'') *Función de asesoramiento*: La EFS debe realizar esta función en todo el ciclo financiero. Debe solicitar a las autoridades adoptar las medidas necesarias y establecer responsabilidades.²⁰⁵

b) Dimensión funcional administrativa

Abordaremos este aspecto a partir de los mecanismos institucionales previstos para la selección y capacitación del personal. Obviaremos un análisis exhaustivo de los recursos humanos en el marco teórico de la *teoría de las organizaciones*, por cuanto supone un nivel de complejidad que excede el propósito de este trabajo, dada la limitación propia de información específica.

a') *Recursos financieros*: Analizaremos el proceso de asignación del presupuesto. Es de esperar que la EFS estime los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y que la participación del Poder Ejecutivo sea limitada. Se parte de la premisa que la EFS que cuente con recursos necesarios e independencia en la

²⁰³ La capacidad de control de operaciones está constituida por 9 componentes: control de fondos públicos, control presupuestario, control financiero, control operativo, auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos y contratos estatales. Consideraremos que la EFS posee facultades altas si en el análisis de la ley se observan 7 o más de los componentes establecidos, facultades medias si cumple entre 6 y 4 de los componentes y baja si cumple 3 o menos de los criterios establecidos.

²⁰⁴ En esta dimensión se observan 2 componentes, se considerará que la EFS posee alta facultad si cumple con los 2, si cumple con 1 de ellos consideraremos facultad media y si ambos componentes se encuentran ausentes, consideraremos que posee facultad baja.

²⁰⁵ Esta facultad está constituida por 2 componentes, si se verifican ambos, consideraremos que posee facultad alta, si cumple con 1 de ellos se consideraremos que posee facultad media y si ambos se encuentran ausentes consideraremos baja facultad.

administración de su presupuesto fortalece su función de control. Se valora como positivo que el presupuesto de gastos sea elaborado por la propia entidad y que en su elaboración no intervenga el ejecutivo. Si se observara intervención del ejecutivo consideraremos que la EFS posee recursos financieros limitados en el desempeño de sus funciones.

b') Recursos humanos: Se considera importante que el personal a cargo de la fiscalización de los recursos públicos sea suficiente en cantidad, y calificado para el desempeño de su función. Valoraremos que se establezcan criterios claros para el proceso de selección, así como mecanismos de capacitación del personal. Estos aspectos contribuyen al fortalecimiento del ente. Consideraremos que la entidad posee personal calificado si cuenta con personal universitario en tareas específicas y se incluyen procesos de capacitación.²⁰⁶

c) Dimensión Relación con los poderes del Estado

Se analizan los vínculos de la EFS con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es de esperar que la entidad posea independencia suficiente para el desempeño de su función fiscalizadora y sus vínculos con los poderes del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo, sean débiles o escasos.

a') Relación con los poderes del Estado provincial: Se observa en esta dimensión la relación que se establece entre la EFS y el poder del Estado al cual debe rendir cuenta de sus acciones. El informe de su trabajo podrá ser presentado ante el ejecutivo o ante el legislativo, valoramos como positivo que el *forum* ante quien rinda cuenta sea el Poder Legislativo, asimismo se observará si esta relación es de carácter auxiliar o dependiente.²⁰⁷

b') Relación de dependencia: En esta dimensión observa la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento y control de las actividades de la EFS a través de aspectos centrales de su dinámica: designación de titulares, aprobación de presupuesto

²⁰⁶ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee recursos humanos media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como recursos humanos baja.

²⁰⁷ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

financiero, programa de actividades, etc. La prevalencia de los Poderes en sus funciones específicas es considerada una intromisión grave en los asuntos de la EFS. Consideraremos que la EFS posee un diseño institucional fuerte si verificamos limitaciones jurídicas a la intervención de los poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo.²⁰⁸ Podemos observar en el cuadro siguiente los diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de la entidad para medir su grado de fortaleza/debilidad del diseño institucional. El grado de fortaleza puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de los componentes en su marco legal (ver Cuadro A.1).

Cuadro A.1: Fundamentos básicos del diseño institucional del TCPT

Dimensión	Categoría	Subcategorías	Que se espera de los Indicadores
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional	En la Constitución provincial se garantiza la independencia, autonomía técnica y de gestión. Se le otorga legitimidad activa y pasiva. Autarquía financiera
		Claridad jurídica	El plexo normativo es claro y consistente. Las modificaciones no provocaron confusión y posibilidades de planteos judiciales
	Autonomía	Designación de titulares	La Constitución provincial expone los requisitos con claridad, describe el procedimiento de selección. Son elegidos por la Legislatura.
		Destitución de titulares	Se exponen requisitos y procedimientos con claridad. Son destituidos por la Legislatura.
		Gestión interna	Nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.
		Universo de trabajo	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión.
		Determinación de daños	Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.
	Prerrogativas	Investigación	Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información. Emprende investigaciones especiales
		Control de operaciones del Estado	Control financiero, control operativo. Auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales.
		Asesoría	Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente.
funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	A través del presupuesto provincial por medio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Los cargos directivos requieren estudios superiores.
Relación con otros poderes del Estado	Vínculos con el legislativo y el ejecutivo		Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público.
	Relación de dependencia		Independiente del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Figueroa Neri (2009); INTOSAI declaración de Lima (1977); Daft (2000); Mora Brenes (2014).

²⁰⁸ Esta dimensión se forma por 2 componentes. Si en el análisis de la ley se observan los 2 componentes entenderemos que posee una autonomía alta, si se observa 1 solo de ellos se considerará que posee una autonomía media y, si no cumple ninguno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del ejecutivo se clasificará autonomía baja.

B) El Defensor del Pueblo de Tucumán. Categorías de análisis para la evaluación institucional

Analizamos el organismo desde 3 dimensiones: A) Legal, B) funcional-operativa y C) Relación con los otros poderes y Accountability. Resumimos las categorías de la siguiente manera:

a) Dimensión legal

a') Solidez jurídica

a'') Fundamento Constitucional: Este *status* contribuye a la fortaleza institucional del Defensor del Pueblo (DP), su ausencia por el contrario, refleja debilidad en tanto sus facultades y atribuciones carecen del respaldo que les otorga una norma con mayor dificultad de modificación. Las normas constitucionales le otorgan claridad y definición a su naturaleza jurídica, sus facultades y atribuciones, forma de designación de sus autoridades y destitución de las mismas. Se recomienda que se garantice de manera explícita la autonomía funcional, de gestión, técnica y presupuestaria.

b'') Claridad Jurídica: Es habitual que las reformas legales introduzcan confusiones e inconsistencias en el plexo normativo. Estas *fallas* jurídicas dan lugar a planteos judiciales, interpretaciones erradas o maliciosas, y en definitiva se traducen en el desprestigio e ineficacia del organismo. Muchas reformas han instituido organismos consagrados constitucionalmente, pero en el contexto del sistema jurídico, su beneficio ha quedado neutralizado por una técnica legislativa ineficiente.

b') Autonomía: La definimos en relación con otra institución u organismo. Una Defensoría del Pueblo (DP) es autónoma cuando no depende de los sujetos sobre el que actúa. En los casos en que se coordina con el Poder Legislativo, su presencia no debe implicar subordinación o mando jerárquico. Esta dimensión se encuentra compuesta por 4 categorías:

a'') Nombramiento de los titulares: Este requisito se valida cuando el modo de designación y su destitución están claramente definidos en la ley a través de la exposición de sus requisitos y procedimientos. Se recomienda que la elección cuente con la aprobación de una mayoría calificada del parlamento y sin intervención del Poder

Ejecutivo.²⁰⁹ Consideramos asimismo que el proceso de destitución debe estar claramente definido.

b'') Destitución de titulares: Este requisito se valida con los mismos parámetros del punto anterior.

c'') Libertad de gestión: Vamos a considerar cumplido este requisito cuando en la ley quede establecida la independencia del DP para el desempeño de su actividad. Dentro de su independencia funcional figuran el nombramiento del personal, libertad de organización interna, atribución de elaborar y aprobar su reglamento interno y la preparación y ejecución presupuestaria independiente, sin necesidad de aprobación del ejecutivo.²¹⁰

d'') Inmunidades y Privilegios: El DP requiere una serie de prerrogativa de actuación en defensa de los intereses individuales y colectivos, por lo cual es necesario dotarlo de inmunidades y privilegios similares a los previstos para los legisladores. También, como correlato de lo anterior es necesario establecer el deber de asistencia. Esto es, obligar a los titulares de organismos públicos de la Administración centralizada y descentralizada a colaborar en la provisión de informes, dictámenes y toda otra tarea que se considere necesario, con la mayor rapidez, claridad y diligencia

c') Facultades: El DP debe disponer con facultades amplias para su ejercicio de fiscalización. Para ello consideramos indispensable contar con las siguientes:

a'') Capacidad de actuación: En esta facultad se considera la capacidad para actuar de oficio o a petición de parte interesada, del modo más inmediato e idóneo posible para lograr la dilucidación de actos o hechos de la Administración centralizada o descentralizada que perjudiquen derechos individuales o colectivos.

²⁰⁹ Clasificaremos la dimensión autonomía en alta, media y baja según verifiquemos distintos criterios establecidos. Esta dimensión se encuentra constituida por 5 componentes, si en el análisis de la ley surge la presencia de 4 o más de los componentes considerados, clasificaremos como autonomía alta, si la presencia de los mismos refleja 2 o 3, estableceremos que posee una autonomía media. La intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de nombramiento del titular o titulares de la EFS es considerado una importante intromisión en su funcionamiento que afecta la autonomía de la entidad, por lo cual consideraremos autonomía baja si sólo se cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

²¹⁰ Esta dimensión ésta constituida por 6 componentes. Clasificaremos en; autonomía alta si en la ley se observan 5 o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con 4 o 3 de los componentes establecidos. Consideramos que la intervención del Poder Ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con 2 de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

b'') Capacidad de investigación e información: Es correlativo a su funcionamiento que el DP posea potestad suficiente para investigar en instituciones donde se presume la ocurrencia de actos ilícitos. Se valida este componente si el DP tiene capacidad para acceder de manera ilimitada, libre y directa a la documentación que considere necesaria para la función de actuación.²¹¹

c'') Función de asesoramiento: El DP debe realizar esta función en todo el espectro institucional. Debe solicitar a las autoridades adoptar las medidas necesarias y establecer responsabilidades.²¹²

d'') Extensión a la comunidad: El DP debe ser fácilmente accesible a la ciudadanía, para ello es necesario evaluar las siguientes dimensiones:

a'') Descentralización: El DP debe contar con oficinas de atención públicas distribuidas en distintos centros urbanos de la provincia.

b'') Informalidad y gratuidad: La fácil accesibilidad necesariamente debe ser a partir de formas simples, evitando excesivos formalismos rituales y además, el servicio debe ser absolutamente gratuito.

c'') Publicidad: El alcance generalizado hacia un público de escasa cultura e información debe ser mediante la publicidad de sus servicios a través de medios masivos de información pública, diarios, revistas, televisión y medios electrónicos, aplicaciones de celulares e Internet.

d'') Transparencia para los usuarios: Debe rendir cuentas de su gestión ante el ciudadano que demanda sus servicios, explicando la instancia o proceso en el que se encuentra su trámite, así como sugerencias y tiempo estimado de resolución.

b) Dimensión funcional administrativa

Abordaremos este aspecto a partir de los mecanismos institucionales previstos para la selección y capacitación del personal. Obviaremos un análisis exhaustivo de los recursos humanos en el marco teórico de la *teoría de las organizaciones*, por cuanto

²¹¹ En esta dimensión se observan 2 componentes, se considerará que la EFS posee alta facultad si cumple con los 2, si cumple con 1 de ellos consideraremos facultad media y si ambos componentes se encuentran ausentes, consideraremos que posee facultad baja.

²¹² Esta facultad está constituida por 2 componentes, si se verifican ambos, consideraremos que posee facultad alta, si cumple con 1 de ellos se consideraremos que posee facultad media y si ambos se encuentran ausentes consideraremos baja facultad.

supone un nivel de complejidad que excede el propósito de este trabajo, dada la limitación propia de información específica.

a') Recursos financieros: Analizaremos el proceso de asignación del presupuesto. Es de esperar que el DP estime los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y que la participación del Poder Ejecutivo sea limitada. Se parte de la premisa que el DP que cuente con recursos necesarios e independencia en la administración de su presupuesto, fortalece su función de control. Se valora como positivo que el presupuesto de gastos sea elaborado por la propia entidad y que en su elaboración no intervenga el ejecutivo. Si se observara intervención del ejecutivo, consideraremos que el DP posee recursos financieros limitados en el desempeño de sus funciones.

b') Recursos humanos: Se considera de fundamental importancia que el personal a cargo de la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos y los sujetos de derecho en general, sea suficiente en cantidad, y calificado para el desempeño de su función. Valoraremos que se establezcan criterios claros para el proceso de selección, así como mecanismos de capacitación del personal. Estos aspectos contribuyen al fortalecimiento del DP. Consideraremos que la entidad posee personal calificado si se cuenta con personal universitario en tareas específicas, y se incluyen procesos de capacitación.²¹³

c) Dimensión Relación con los poderes del Estado

Se analizan los vínculos del DP con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es de esperar que la entidad posea independencia suficiente para el desempeño de su función fiscalizadora y sus vínculos con los poderes del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo, sean débiles o escasos.

a') Relación con los poderes del Estado provincial: Se observa en esta dimensión la relación que se establece entre el DP y el poder del Estado al cual debe rendir cuenta de

²¹³ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee recursos humanos media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como recursos humanos baja.

sus acciones. El informe de su trabajo debe ser presentado ante el Poder Legislativo, asimismo se observará si esta relación es de carácter auxiliar o dependiente.²¹⁴

b') Relación de dependencia: En esta dimensión observa la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento y control de las actividades del DP a través de aspectos centrales de su dinámica: designación de titulares, aprobación de presupuesto financiero, programa de actividades, etc. La prevalencia de los Poderes en sus funciones específicas es considerada una intromisión grave en los asuntos del DP. Consideraremos que el DP posee un diseño institucional fuerte si verificamos limitaciones jurídicas a la intervención de los poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo.²¹⁵

Podemos observar en el cuadro siguiente A.2 los diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de la entidad para medir su grado de fortaleza/debilidad del diseño institucional. El grado de fortaleza puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de los componentes en su marco legal.

²¹⁴ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²¹⁵ Esta dimensión está constituida por 2 componentes, si en el análisis de la ley se observan 2 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 1 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, no cumple ninguno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

Cuadro A.2: Fundamentos básicos del diseño institucional del DPT

Dimensión	Categoría	Componentes	Que se espera de los Indicadores
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional	En la Constitución provincial se garantiza la independencia, autonomía técnica y de gestión. Se le otorga legitimidad activa y pasiva. Autarquía financiera
		Claridad jurídica	El plexo normativo es claro y consistente. Las modificaciones no provocaron confusión y posibilidades de planteos judiciales
	Autonomía	Designación de titulares	La Constitución provincial expone los requisitos con claridad, describe el procedimiento de selección. Son elegidos por la Legislatura.
		Destitución de titulares	Se exponen requisitos y procedimientos con claridad. Son destituidos por la Legislatura.
		Gestión interna	Nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.
		Inmunidades y Privilegios	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión.
	Prerrogativas	Capacidad de actuación	Capacidad para actuar de oficio o a petición de parte interesada, del modo más inmediato e idóneo posible para lograr soluciones
		Capacidad de investigación	Largo alcance en su capacidad para actuar en organismos de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado
		Asesoría	Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente.
	Extensión a la comunidad	Descentralización	Su capacidad de acceso público está garantizada territorialmente
		Informalidad y gratuidad	Los ciudadanos sin mayor trámites pueden solicitar sus servicios gratuitamente
		Publicidad	Sus servicios deben ser conocidos y divulgados por medios informativos y electrónicos. Sus resultados de gestión deben ser conocidos no solamente por su informe a la Legislatura, sino orientados a la sociedad
		Transparencia de tramitaciones	Debe explicar el avance de los trámites a los particulares que lo soliciten.
funcional administrativa	Recursos financieros	Asignación de recursos	A través del presupuesto provincial por medio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Los cargos directivos requieren estudios superiores.
Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público.
		Relación de dependencia	Independiente del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

C) Evaluación del Diseño institucional de la Fiscalía Anticorrupción de Tucumán 2000-2005

En la siguiente sección analizaremos los componentes institucionales de la Fiscalía Anticorrupción (FA) existente en Tucumán entre el período 2000–2005, bajo el criterio

legal de la resolución del Ministerio Público Fiscal 36 de 10/05/2015, la Ley Orgánica de Tribunales N° 6.238, y la Constitución de 1990. Analizamos el organismo desde 3 dimensiones: a) legal, b) funcional-operativa y c) Relación con los otros poderes y Accountability. Resumimos las categorías de la siguiente manera:

a) Dimensión legal

a') Solidez jurídica: Contribuye a la fortaleza institucional del Organismo Anticorrupción (OA), su ausencia por el contrario, refleja debilidad en tanto sus facultades y atribuciones carecen del respaldo que les otorga una norma con mayor dificultad de modificación. Las normas constitucionales otorgan claridad y definición a su naturaleza jurídica, sus facultades y atribuciones, forma de designación de sus autoridades y destitución de las mismas. Se recomienda que se garantice de manera explícita la autonomía funcional, de gestión, técnica y presupuestaria.

b') Autonomía: La definimos en relación con otra institución u organismo. Un OA es autónomo cuando su conformación está libre de influencia política, especialmente del partido del gobernador. Se considera que la integración del mismo por miembros del Poder Judicial, garantiza la imparcialidad dados los mecanismos de selección de sus integrantes. Sin embargo, si el organismo prevé mecanismos de selección independientes y democráticos, serán justamente valorados. Esta dimensión se encuentra compuesta por cinco categorías:

a'') Nombramiento de los titulares: Este requisito se valida cuando el modo de designación y su destitución están claramente definidos en la ley a través de la exposición de sus requisitos y procedimientos.

b'') Destitución de titulares: Este requisito se valida con los mismos parámetros del punto anterior.

c'') Libertad de gestión: Vamos a considerar cumplido este requisito cuando en la ley quede establecida la independencia del OA para el desempeño de su actividad. Dentro de su independencia funcional figuran el nombramiento del personal, libertad de organización interna, atribución de elaborar y aprobar su reglamento interno y la

preparación y ejecución presupuestaria independiente, sin necesidad de aprobación del ejecutivo.²¹⁶

d'') Universo de trabajo: Se vincula a la capacidad del OA para desarrollar su cometido. Este requisito se valida si la ley establece la independencia del OA para realizar estas funciones.²¹⁷

e'') Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones: Daremos por cumplido con este requisito si el OA posee función jurisdiccional y aptitud para la determinación de infracciones a las leyes que afecten el patrimonio público. La capacidad para establecer directamente sanciones e indemnizaciones (iniciar sumarios y/o aplicación de multas).²¹⁸

c') Facultades: El OA debe disponer facultades amplias para su ejercicio de trabajo. Consideramos necesario que su objeto de investigación recaiga sobre los miembros de los 3 poderes de Estado, y sobre los organismos descentralizados de la Administración Pública, que administren fondeos públicos.

a'') Facultades administrativas: El organismo debe tener capacidad de cotejar datos y realizar compulsas y entrecruzamiento de información con otros organismos paralelos provinciales, nacionales e internacionales, para lo cual debe estar legamente habilitado y poseer personería propia. Debe tener plena capacidad para solicitar informes en registros públicos, cuentas bancarias, bases de datos disponibles.

b'') Capacidad de investigación e información: El OA debe poseer capacidad suficiente para acceder a todos los datos que considere necesario para encauzar su investigación. Además valoramos si posee capacidad para iniciar sumarios por propia iniciativa.

²¹⁶ Esta dimensión ésta constituida por 6 componentes. Clasificaremos en; autonomía alta si en la ley se observan 5 o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con 4 o 3 de los componentes establecidos. Consideramos que la intervención del Poder Ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con 2 de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

²¹⁷ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²¹⁸ Esta categoría se constituye con 2 componentes, consideraremos autonomía alta si la ley cumple con los 2 componentes establecidos, autonomía media si cumple con 1 de los componentes, y baja si se encuentran ausentes los componentes establecidos.

c'') Función de inteligencia: La corrupción se caracteriza por sus prácticas ocultas, y por el desarrollo de sofisticados métodos para lograr su objetivo. De allí la necesidad de dotar al OA con recurso humanos altamente calificados, que posean la capacidad de entrecruzar datos con otros organismos de control de diversas materia y lugares. Este sistema organizativo debe ser elaborado de manera minuciosa, y debe contar con su propio servicio de carrera, y sus normas de capacitación permanente.

d'') Función de asesoramiento: El asesoramiento del OA debe estar orientado en 2 sentidos. Debe ser constante, frecuente y generalizado en todo el ámbito de la Administración Pública. Y por otro lado, debe impulsar la participación ciudadana, a través de mecanismos descentralizados y ágiles de denuncia. La función difusora del OA es similar a la del DP.

b) Dimensión funcional administrativa

a') Recursos financieros: Analizaremos el proceso de asignación del presupuesto. Es de esperar que el OA estime los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y que la participación del Poder Ejecutivo sea limitada. Se parte de la premisa que el OA que cuente con recursos necesarios e independencia en la administración de su presupuesto, fortalece su función de control. Se valora como positivo que el presupuesto de gastos sea elaborado por la propia entidad y que en su elaboración no intervenga el ejecutivo. Si se observara intervención del ejecutivo, consideraremos que el OA posee recursos financieros limitados en el desempeño de sus funciones.

b') Recursos humanos: Se considera de fundamental importancia que el personal a cargo de la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos y los sujetos de derecho en general, sea suficiente en cantidad, y calificado para el desempeño de su función. Valoraremos que se establezcan criterios claros para el proceso de selección, así como mecanismos de capacitación del personal. Estos aspectos contribuyen al fortalecimiento del OA. Consideraremos que la entidad posee personal calificado si se cuenta con personal universitario en tareas específicas, y se incluyen procesos de capacitación.²¹⁹

²¹⁹ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee recursos humanos media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se

c) Dimensión Relación con los poderes del Estado

Se analizan los vínculos del OA con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es de esperar que la entidad posea independencia suficiente para el desempeño de su función fiscalizadora y sus vínculos con los poderes del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo, sean débiles o escasos.

a') Relación con los poderes del Estado provincial: Se observa en esta dimensión la relación que se establece entre el OA y el poder del Estado al cual debe rendir cuenta de sus acciones. El informe de su trabajo debe ser presentado ante el Poder Legislativo, asimismo se observará si esta relación es de carácter auxiliar o dependiente.²²⁰

b') Relación de dependencia: En esta dimensión se observa la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento y control de las actividades del OA a través de aspectos centrales de su dinámica: designación de titulares, aprobación de presupuesto financiero, programa de actividades, etc. La prevalencia de los Poderes en sus funciones específicas es considerada una intromisión grave en los asuntos del OA. Consideraremos que el OA posee un diseño institucional fuerte si verificamos limitaciones jurídicas a la intervención de los poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo.²²¹

Podemos observar en el cuadro siguiente los diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de la entidad para medir su grado de fortaleza/debilidad del diseño institucional. El grado de fortaleza puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de los componentes en su marco legal.

establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como recursos humanos baja.

²²⁰ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²²¹ Esta dimensión está constituida por 2 componentes, si en el análisis de la ley se observan 2 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 1 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, no cumple ninguno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

Cuadro A.3: Fundamentos básicos del diseño legal de la FA 2000 - 2005

Dimensión	Categoría	Componentes	Que se espera de los Indicadores
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional Claridad jurídica	En la Constitución provincial se garantiza la independencia, autonomía técnica y de gestión. Se le otorga legitimidad activa y pasiva. Autarquía financiera
		Designación de titulares	La Constitución provincial expone los requisitos con claridad, describe el procedimiento de selección. Son elegidos por la Legislatura.
	Autonomía	Destitución de titulares	Se exponen requisitos y procedimientos con claridad. Son destituidos por la Legislatura.
		Gestión interna	Nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.
		Universo de trabajo	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías de investigación.
		Determinación de daños	Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.
	Prerrogativas	Fiscalización	Tiene alta capacidad de investigación sobre múltiples personas y organismos
		Investigación e información	Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información. Emprende investigaciones especiales
		Inteligencia	Realiza tareas de Inteligencia y cotejo de datos con otras instituciones
		Asesoría	Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente. Asesora a la comunidad
Funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	A través del presupuesto provincial por medio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Los cargos directivos requieren estudios superiores.
Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público
		Relación de dependencia	Independiente del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución MPF 05/2000.

D) Categorías de análisis para la evaluación institucional de la Junta Electoral Provincial (JEP)

Analizamos el organismo desde 3 dimensiones: a) legal, b) funcional-operativa y c) Relación con los otros poderes y Accountability. Resumimos las categorías de la siguiente manera:

a) Dimensión legal

a') Solidez jurídica

a'') Fundamento Constitucional: Contribuye a la fortaleza institucional del Organismo Electoral (OE), su ausencia por el contrario, refleja debilidad en tanto sus

facultades y atribuciones carecen del respaldo que les otorga una norma con mayor dificultad de modificación. Las normas constitucionales otorgan claridad y definición a su naturaleza jurídica, sus facultades y atribuciones, forma de designación de sus autoridades y destitución de las mismas. Se recomienda que se garantice de manera explícita la autonomía funcional, de gestión, técnica y presupuestaria.

b'') Claridad jurídica: Es habitual que esta materia tan efervescente esté dispersa en diversos estatutos legales, generando confusión en la interpretación de las normas. La buena técnica legislativa nos sugiere la consolidación de un texto único, definido, claro en su conocimiento y de fácil comprensión.

b') Autonomía: La definimos en relación con otra institución u organismo. Un OE es autónomo cuando su conformación está libre de influencia política, especialmente del partido del gobernador. Se considera que la integración del mismo por miembros del Poder Judicial garantiza la imparcialidad, dadas las condiciones de imparcialidad de su mecanismos de selección. Sin embargo, si el mecanismo estipulado cumple, con los mismos requisitos, será valorado positivamente. Esta dimensión se encuentra compuesta por cinco categorías:

a'')Nombramiento de los titulares: Este requisito se valida cuando el modo de designación y su destitución están claramente definidos en la ley a través de la exposición de sus requisitos y procedimientos.

b'')Destitución de titulares: Este requisito se valida con los mismos parámetros del punto anterior.

c'')Legitimidad de origen: Se recomienda que la designación cuente con la mayor cantidad de garantías de imparcialidad, sin participación de sectores de interés. Estos sectores podrán constituirse en una instancia de control del organismo pero no en su dirección. Si bien el origen de sus titulares es la piedra angular de su conformación, esta puede ser variada dependiendo del modelo o tipo de organismo. De los 4 tipos de conformación verificados en la literatura, la JEP asume una variante mixta, es decir que es de esperar que los titulares provengan del estamento judicial de manera mayoritaria. Asimismo para este tipo de conformación no sólo solicitamos su extracción sea de mayoría judicial, sino que los mismos sean elegidos en sus fueros por medios legítimos, sin la intervención del ejecutivo.

d”) Libertad de gestión: Vamos a considerar cumplido este requisito cuando en la ley quede establecida la independencia del OE para el desempeño de su actividad. Dentro de su independencia funcional figuran el nombramiento del personal, libertad de organización interna, atribución de elaborar y aprobar su reglamento interno y la preparación y ejecución presupuestaria independiente, sin necesidad de aprobación del ejecutivo.²²²

e”) Universo de trabajo: Se vincula a la potestad de elaboración y aprobación de su cronograma anual de trabajo, sin estar sujeto a la aprobación de otra institución, especialmente dependiente del ejecutivo, y a la capacidad de establecer metodologías propias en la revisión de la contabilidad pública. Este requisito se valida si la ley establece la independencia de la OE para realizar estas funciones.²²³

f”) Capacidad para la determinación de daños y aplicación de sanciones: Daremos por cumplido con este requisito si el OE posee función jurisdiccional y aptitud para la determinación de infracciones a las leyes electorales. La capacidad para establecer directamente sanciones e indemnizaciones (iniciar sumarios y/o aplicación de multas).²²⁴

c’) Facultades: El OE debe disponer facultades amplias para su ejercicio de trabajo. Para ello consideramos indispensable contar con las siguientes:

a’) Facultades administrativas: Estas comprenden la capacidad de administrar los trámites de inscripción, fiscalización de padrones electorales, registro de partidos, de electores, y toda la documentación relativa a la organización de los procesos electorales.

b’) Facultades organizativas: Se relaciona a la implementación del acto comicial. Todo lo referido a la selección de fiscales, la confección de padrones, la administración

²²² Esta dimensión está constituida por 6 componentes. Clasificaremos en; autonomía alta si en la ley se observan 5 o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con 4 o 3 de los componentes establecidos. Consideramos que la intervención del Poder Ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con 2 de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

²²³ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²²⁴ Esta categoría se constituye con 2 componentes, consideraremos autonomía alta si la ley cumple con los 2 componentes establecidos, autonomía media si cumple con 1 de los componentes, y baja si se encuentran ausentes los componentes establecidos.

de los recursos materiales para el cumplimiento del acto, la contratación de provisión de recursos, etc.

c") Control de actividad de los partidos políticos: En esta facultad se analiza la capacidad de fiscalización de la vida interna de los partidos, su adecuación a la normativa, el cumplimiento de las actuaciones previstas en la ley, etc.

d") Fiscalización del financiamiento de los partidos: En esta facultad se considera de especial importancia la capacidad para controlar el financiamiento de los partidos políticos, sus presupuestos, control, operativo, financiero y controles legales. Se consideran las acciones relacionadas con el uso de los fondos públicos, control de ingresos y egresos, rentabilidad y legalidad, control de contratos, control de cumplimiento de obligaciones partidarias, monitoreo de campaña. Consideraremos la oportunidad del control *ex ante* o *ex post*.²²⁵ Además de ello, son funciones inherentes, la atribución de distribuir los fondos del Estado dirigidos a los partidos políticos, y el monitoreo de la cobertura de las campañas políticas por los medios de comunicación.

d') Obligaciones: El OE tiene obligaciones propias que son improrrogables:

a") Funciones organizativas: Es su obligación Convocar, organizar, dirigir y vigilar por el cumplimiento de las leyes, en orden a los principios rectores de los procesos electorales.

b") Función de asesoramiento: El OE debe realizar esta función en todo el ciclo electoral. Debe solicitar a las autoridades partidarias adoptar las medidas necesarias y establecer responsabilidades.²²⁶

c") Funciones de rendir cuentas: El OE más allá de su autonomía funcional, no debe quedar exento de rendir cuenta del ejercicio de sus actividades. Dentro de la misma está la obligación de publicar sus resultados.

²²⁵ La capacidad de control de operaciones está constituida por 9 componentes: control de fondos públicos, control presupuestario, control financiero, control operativo, auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos y contratos estatales. Consideraremos que la EFS posee facultades altas si en el análisis de la ley se observan 7 o más de los componentes establecidos, facultades medias si cumple entre 6 y 4 de los componentes y baja si cumple 3 o menos de los criterios establecidos.

²²⁶ Esta facultad está constituida por 2 componentes, si se verifican ambos, consideraremos que posee facultad alta, si cumple con 1 de ellos se consideraremos que posee facultad media y si ambos se encuentran ausentes consideraremos baja facultad.

b) Dimensión funcional administrativa

Abordaremos este aspecto a partir de los mecanismos institucionales previstos para la selección y capacitación del personal. Como ya mencionamos en las unidades de análisis anteriores, obviaremos el análisis exhaustivo de los recursos humanos en el marco teórico de la *teoría de las organizaciones*, por cuanto supone un nivel de complejidad que excede el propósito de este trabajo, dada la limitación propia de información específica.

a') Recursos financieros: Analizaremos el proceso de asignación del presupuesto. Es de esperar que OE estime los recursos financieros necesarios para su funcionamiento, y que la participación del Poder Ejecutivo sea limitada. Se parte de la premisa que el OE que cuente con recursos necesarios e independencia en la administración de su presupuesto, fortalece su función de control. Se valora como positivo que el presupuesto de gastos sea elaborado por la propia entidad y que en su elaboración no intervenga el ejecutivo. Si se observara intervención del ejecutivo, consideraremos que el OE posee recursos financieros limitados en el desempeño de sus funciones.

b') Recursos humanos: Se considera de fundamental importancia que el personal a cargo de la fiscalización de los recursos públicos sea suficiente en cantidad, y calificado para el desempeño de su función. Valoraremos que se establezcan criterios claros para el proceso de selección, así como mecanismos de capacitación del personal. Estos aspectos contribuyen al fortalecimiento del ente. Consideraremos que el organismo posee personal calificado si se cuenta con personal universitario en tareas específicas, y se incluyen procesos de capacitación.²²⁷

c) Dimensión Relación con los poderes del Estado

Se analizan los vínculos del OE con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es de esperar que la entidad posea independencia suficiente para el desempeño de su función fiscalizadora, y sus vínculos con los poderes del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo, sean débiles o escasos.

²²⁷ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee recursos humanos media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como recursos humanos baja.

a') Relación con los poderes del Estado provincial: Se observa en esta dimensión la relación que se establece entre el OE y el poder del Estado al cual debe rendir cuenta de sus acciones. El informe de su trabajo podrá ser presentado ante el ejecutivo o ante el legislativo, valoramos como positivo que el *forum* ante quien rinda cuenta sea el Poder Legislativo, asimismo se observará si esta relación es de carácter auxiliar o dependiente.²²⁸

b') Relación de dependencia: En esta dimensión observa la injerencia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento y control de las actividades del OE a través de aspectos centrales de su dinámica: designación de titulares, aprobación de presupuesto financiero, programa de actividades, etc. La prevalencia de los Poderes en sus funciones específicas es considerada una intromisión grave en los asuntos del OE.

Consideraremos que posee un diseño institucional fuerte si verificamos limitaciones jurídicas a la intervención de los poderes del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo.²²⁹ Podemos observar en el cuadro siguiente los diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de la entidad para medir su grado de fortaleza/debilidad del diseño institucional. El grado de fortaleza puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de los componentes en su marco legal.

²²⁸ Esta dimensión está constituida por 3 componentes, si en el análisis de la ley se observan 3 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 2 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

²²⁹ Esta dimensión está constituida por 2 componentes, si en el análisis de la ley se observan 2 componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si se observan 1 de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, no cumple ninguno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo se clasificará como autonomía baja.

Cuadro A.4: Fundamentos básicos del diseño institucional de la JEP

Dimensión	Categoría	Componentes	Que se espera de los Indicadores
Legal	Solidez jurídica	Status constitucional	En la Constitución provincial se garantiza la independencia, autonomía técnica y de gestión. Se le otorga legitimidad activa y pasiva. Autarquía financiera
		Claridad jurídica	El plexo normativo es claro y consistente. Las modificaciones no provocaron confusión y posibilidades de planteos judiciales
	Autonomía	Designación de titulares	La Constitución provincial expone los requisitos con claridad, describe el procedimiento de selección.
		Destitución de titulares	Se exponen requisitos y procedimientos con claridad. Son destituidos por la Legislatura.
		Legitimidad de origen	Los titulares deben ser electos por sus estamentos de manera legítima. Debe haber preponderancia del Poder Judicial
		Gestión interna	Nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.
		Universo de trabajo	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión.
		Determina Daños y aplica sanciones	Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.
	Prerrogativas	Administrativas	Capacidad de administrar toda la documentación de electores y partidos.
		Organizativas	Capacidad para desarrollar el todo el proceso anterior, concomitante y posterior al acto comicial
		Control partidario	Capacidad para fiscalizar la vida institucional interna de los partidos
		Control de financiamiento	Capacidad de fiscalizar los bienes y recursos de los partidos
	Obligaciones	Funciones organizativas	Tiene la responsabilidad de convocar, organizar, dirigir y vigilar el desarrollo del acto comicial
		Funciones asesoramiento	Tiene responsabilidad en desarrollar un completo sistema de enseñanza del sistema de elecciones
		Accountability	Debe rendir cuentas de su gestión y del dinero que administra
funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos	A través del presupuesto provincial por medio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
	Recursos humanos	Capacitación del personal	Requiere personal capacitado.
Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo	Debe ser independiente de los poderes políticos (ejecutivo y legislativo) y rendir cuentas de gestión al legislativo.
		Relación de dependencia	Independiente del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

3. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

Una vez consolidado el corpus de los diseños institucionales de los organismos analizados, realizamos una valoración cualitativa de los mismos a través del sistema multidimensional que explicamos a continuación.

Las explicaciones que dan respuestas al criterio con el cual los organismos institucionales fueron diseñados, así como el resultado de su transformación, y por otro lado la aptitud resultante de los mismos pueden ser explicadas por teorías mono-causales, previas al proceso de integración que pretende el presente modelo multidimensional, se pueden agrupar según su enfoque en las siguientes corrientes: 1) aquellas que adjudican el origen de los diseños y su transformación al *ambiente histórico*: 1) *contexto socioeconómico*: La capacidad de los ciudadanos de no estar limitados por su lealtad al Estado por políticas asistencialistas, empleo público, capacidad de poseer bienes; 2) *cultura de la legalidad*: la adscripción de los ciudadanos al respeto a las normas de organización social, en tanto factor demandante del *estado de derecho* y 3) Al *entorno político nacional e internacional*, que de manera empática inciden en las políticas locales.

A) Ambiente histórico

En esta dimensión de análisis distinguiremos 3 categorías que tienen efecto sobre el cambio institucional: 1) La cultura legal, 2) El entorno socioeconómico, 3) el entorno político nacional, y provincial.

a) La cultura de la legalidad.²³⁰

Para nuestro análisis, la Cultura Legal esta constituida por 7 componentes.²³¹ El primer componente serán los *proxies* estadísticos que nos darán una idea del respeto a la legalidad de la población en general. El segundo componente será el manejo discrecional de prácticas clientelares, lo que nos indicará la propensión del ejecutivo a manipular la opinión pública. El tercer componente será la ausencia de prácticas ilegales manifiestas en la administración pública. Esto nos dará una idea general del apego a la legalidad de los funcionarios. . El cuarto componente esta vinculado al uso de medios extorsivos para controlar la población. Una sociedad madura rechazará estos mecanismos y no permitirá su propagación. El quinto componente es la presencia de universidades. Esto significa que más allá de la demanda de especialización requerida

²³⁰ Analizamos con mayor detalle esta dimensión en el punto 2 del capítulo I de esta tesis.

²³¹ Esta categoría se encuentra constituida por 7 componentes, si verificamos la presencia de los 5 o más de los componentes considerados, clasificaremos al entorno político como alto, si verificamos la presencia de 3 o 4, estableceremos como medio, si se verifican 2 o menos consideraremos un entorno político bajo.

para el desarrollo, la instalación propia con base territorial de establecimientos educativos, cubre una demanda de cultura propia y asegura un nivel de capacitación de sus élites.

Cuadro A.5: Evaluación de dimensiones de la cultura legal

Cultura legal
Escasas prácticas clientelares
Ausencia de practicas ilegales manifiestas
Ausencia de amenazas, actos de presión
Indicadores <i>proxies</i> favorables
Presencia de universidades
Beneficios al comportamiento adecuado a la ley
Sanciones al comportamiento fuera de la ley

El séptimo componente se vincula a los incentivos del sistema para alentar una conducta pro-legal. El octavo se vincula de manera opuesta al anterior, sin que esto signifique complementariedad. Una sociedad impune, favorece la comisión de abusos.

b) El contexto socioeconómico

En las provincias argentinas, el entorno social y de desarrollo humano, adquiere un significado preponderante, en tanto los gobiernos han utilizado tradicionalmente esta condición de sumisión y pobreza como herramientas de dominación. En las provincias del norte, estructuralmente pobres y subdesarrolladas los rasgos clientelares han generando condiciones sistémicas de convivencia, donde el empleo público, las condiciones de vida, las dádivas de los poderosos, los planes sociales y el asistencialismo han creado condiciones de relacionamiento singulares, donde la sumisión a la élite gobernante es una práctica habitual.

Desde la perspectiva marxista, el empleo es el supuesto sociológico de las relaciones de trabajo, del derecho laboral y del salario; el empleo en tanto "situación social" en el esfuerzo colectivo determina la "posición" relativa en la estructura social. Sin embargo también es el reflejo de las relaciones de poder, en el contexto de las democracias híbridas o delegativas. Así, la estatura posicional del sujeto en el sistema de intercambio es el *status* y la estatura funcional de relación es el *rol*. En la dimensión económica el empleo es un *rol*, el de proveer un bien en el proceso productivo: los roles en tanto función de *prestación* tienden a la disponibilidad y requieren flexibilidad, en cambio, el *status* en tanto función de *situación* tiende a la institucionalidad y requiere estabilidad

(Zurita, 1999). En el empleo público, el empleo cobra un significado de pertenencia con el gobierno que abona el salario, donde se desdibuja la función *rol* y adquiere significado la función *status* en tanto el mismo deviene como remedio ante situaciones de vulnerabilidad. En el sentido simbólico, la relatividad del *rol*, sugiere una situación donde el actor no es *compensado* como factor de intercambio, sino *auxiliado* por su condición de vulnerabilidad. Al sujeto no se le exige su aporte de intercambio, sino su gratificación por la ayuda prestada. En relación al aspecto laboral, supondremos que una población constituida con un PEA inferior al 36% nos indicará el auto-sustento de la población sin la necesidad del empleo público. **Consideramos este valor (36%), en tanto constituye la media nacional, según censo de 1980.**

Vamos a tener en consideración asimismo el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH como todo índice tiene sus aciertos y sus debilidades. Consideramos que en términos generales es apropiado para nuestra aproximación, en tanto se consideran 3 aspectos esenciales de la población: *disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para gozar de un nivel de vida digno*. Supondremos en principio que un IDH superior implica un alejamiento de las necesidades de asistencia estatal y una mayor independencia para la demanda de legalidad. Sin embargo destacamos que sus debilidades se vinculan a las siguientes consideraciones: a) no es una medida exhaustiva; b) Los resultados se miden a largo plazo, por lo que no es sensible a los impactos de medidas políticas ni logros a corto plazo; c) sus medidas son compuestas; d) es una medida promedio de la sociedad, por lo que no tiene en cuenta el nivel de dispersión o desigualdad social (GINI); e) la renta entra dentro de las mediciones.²³² Dadas las debilidades mencionadas, tendremos en cuenta, sobre todo en la conceptualización de la *Cultura de la Legalidad* en el Capítulo I, otros indicadores a manera de *proxies*, tales como NBI, y resultados de test educativos. Esta categoría tiene 3 componentes (ver cuadro A.6).²³³

El contenido económico de esta dimensión se vincula con la posibilidad de los ciudadanos de poseer bienes bajo su tutela. Partimos de la premisa que aquel que sea titulares de bienes, fortalecerá su demanda de legalidad con el objeto de defender sus

²³² Ver: <http://www.revistahumanum.org/blog/el-indice-de-desarrollo-humano-lo-que-es-y-lo-que-no/#.VRlvqGNdICM.facebook> [consulta: 30/03/2015].

²³³ Esta categoría se constituye por 3 componentes, si verificamos la presencia de los 2 componentes considerados, clasificaremos al entorno social como alto, si verificamos la presencia de 2, clasificaremos como medio, si sólo se verifica 1 consideraremos un entorno social bajo.

posiciones, por el contrario, aquellos ciudadanos carentes de bienes que resguardar, serán indiferentes al avance del ejecutivo contra los derechos de propiedad.

Cuadro A.6: Evaluación del contexto socioeconómico

Entorno social
IDH superior a la media
menos del 36% de la PEA afectada al empleo público
Densidad económica poblacional superior al promedio

B) El contexto político

Esta categoría analiza 7 componentes.²³⁴ En primer lugar el contexto nacional verifica las condiciones de relacionamiento entre la provincia y la Nación. Esta relación en Argentina es particularmente importante, teniendo en cuenta la fuerte relación de dominación que se ejerce a través de las transferencias de recursos fiscales a las provincias por del sistema de coparticipación federal.

El segundo componente es la competencia democrática. Sostenemos que la verificación de elecciones constantes y limpias favorece el *accountability* horizontal. Asimismo la presencia de 2 o más partidos es una garantía de posibilidades competitivas y limita una eventual vocación hegemónica del ejecutivo contra los organismos de control.

El tercer componente es el equilibrio de poder: se trata de otro factor considerado decisivo por la posibilidad de ejercer un control *vis-à-vis* a los otros poderes de gobierno. Allí donde existe un partido o una coalición partidaria hegemónica, que no alterne sus períodos de gobierno con otros partidos, es previsible que los diseños institucionales de los organismos de control asuman una posición deferente a las decisiones del ejecutivo, es decir, poca capacidad de *accountability* que se traduciría en intentos de manipulación y control. La conciencia de esta situación puede conducir a los titulares de organismos una auto-censura. Por otra parte también podrían ocurrir casos en donde la oposición no encuentra ámbitos de debate donde expresar sus ideas,

²³⁴ Esta categoría se encuentra constituida por 7 componentes, si verificamos la presencia de los 6 o más de los componentes considerados, clasificaremos al entorno político como alto, si verificamos la presencia de 4 o 5, estableceremos como medio, si se verifica menos de 4 consideraremos un entorno político bajo.

probablemente acuda a la Corte a través de juicios de naturaleza política que aumentarían la oportunidad de las Cortes para decidir casos políticamente relevantes.

El cuarto componente de esta categoría está dado por la composición de la Corte Suprema. Partimos de la premisa de que un vocal de Corte designado durante el período de un gobernador determinado, le resulta adicto al mismo. Por ello, en la medida que la composición de la Corte Suprema esté integrada por miembros electos en distintas épocas, mayor será su distancia ideológica. Consideraremos que habrá un equilibrio en la Corte cuando al menos 2 vocales no pertenezcan al partido del gobernador.

Nuestro quinto componente será el peso específico del partido de primera minoría. Un partido de oposición fuerte puede neutralizar los intentos hegemónicos de los ejecutivos. El alcance hasta donde los organismos de control ejercen su función de *accountability* va a depender del alcance hasta donde lleguen las normas jurídicas protectivas, que hagan muy costoso para el gobernante invadir su independencia. Estas normas protectivas de la independencia de los organismos de control además de depender de la jerarquía propia de la norma (constitución o ley), va a depender del apoyo que reciba de otros grupos de interés: donaciones de entidades internacionales, auditorías, ONGs, académicos y en los últimos años: la presión social ejercida por la ciudadanía (*Accountability* social). El elemento de Juicio Político, toma nota de la habitualidad para intentar destituir jueces. El elemento libertad de prensa considera un fuerte mecanismo de transparencia en la legalidad de los procesos.

Cuadro A.7: Evaluación del contexto político

Entorno político
Contexto nacional favorable
Equilibrio Alto Tribunal (Distancia ideológica)
No registra Juicio Político a los jueces
Contexto provincial democrático
Primera minoría importante
Equilibrio parlamentario
Libertad de prensa

4. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA MATRIZ DE OPORTUNIDADES

La combinación del *diseño institucional* con el *ambiente histórico* analizado en los Capítulos I y II de esta tesis, da forma a la matriz de oportunidades:

incentivos/restricciones que los actores a cargo de ejercer la función pública enfrentan diariamente. La matriz de oportunidades es el conjunto de elementos que el “agente percibe” como modelo de condiciones antes de tomar una decisión. Ésta se configura en parámetros simples, que condicionan la conducta. Los parámetros se reducen en su análisis por cuanto constituyen “indicadores simbólicos” de la conveniencia de asumir una conducta ante un hecho concreto donde el agente debe tomar decisiones. Las categorías se reducen a 3: autonomía percibida, rendición de cuentas y pro-actividad:

A) Autonomía percibida

La categoría no se confunde con la categoría *autonomía* evaluada en el análisis de diseño institucional de cada organismo. En este caso no se tienen en cuenta los elementos objetivos, sino sólo se contemplan los aspectos percibidos, es decir la noción que el agente toma de su entorno, tanto de ambiente (contexto socio-político/cultura de la legalidad), como institucional. La percepción del entorno será diferente si la cultura de la legalidad es favorable o desfavorable. Igualmente será distinta si el contexto socio político es opresivo, dominado por facciones concentradas, o si es democrático, donde prevalecen coaliciones de signos variados. Por ello la condición de *cómo* se designa al titular del organismo cobra un significado mucho más influyente que el resto de las categorías analizadas en el diseño institucional.

B) Rendición de cuentas

Esta categoría también puede considerarse como el resumen general de la combinación *ambiente-diseño* donde se aprecian las condiciones generales de rendición de cuentas, más no las condiciones objetivas. La propensión a la rendición de cuenta será mayor si el agente ha sido designado por la primera minoría de legisladores y su *forum* de accountability está conformado por legisladores opositores y viceversa. La propensión a rendir cuentas será menor si el agente es designado por mayoría simple, por “sugerencia del gobernador” y el *forum* de accountability es de mayoría del partido de gobierno. Un aspecto determinante de la categoría es la percepción de la posibilidad de aplicación de sanciones.

C) Pro-actividad

Esta categoría debe ser entendida, como una resultante de la combinación de las 2 anteriores, es decir, constituye el *output* institucional, bajo la consideración de nuestro sistema. En esta categoría analizaremos los supuestos que estimulan la actividad del funcionario. La actividad pro-activa supone el aporte de acciones novedosas y creativas para el cometido de su función, más allá de la obligación estrictamente rutinaria o legal. Tiene especial importancia en esta categoría el conjunto de valores y creencias sociales sobre las acciones que debe realizar el agente. En un ambiente cultural dominado por la baja propensión a la cultura de la legalidad, las omisiones formales de actos o conductas serán consideradas *naturales* y viceversa. Un aspecto determinante para el estímulo a la pro-actividad será la existencia potencial de jugadores que aspiren a reemplazarlo de su cargo en un ambiente de competencia y resultados obtenidos.

Cuadro A.8: Elementos que el agente percibe como Matriz de Oportunidades

Matriz de oportunidades	Que se espera de los indicadores
Autonomía percibida	Libertad de acción de amplio alcance y sin compromisos políticos
Rendición de cuentas	La gestión debe ser escrutada en todo el proceso de producción, resultado e impacto, bajo riesgo de sanciones.
Pro-actividad	El entorno debe constreñir a la conducta pro-activa bajo riesgo de reemplazo

Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de las dimensiones de contexto socio-político y diseño institucional.

Finalmente elaboramos un cuadro de aproximación para comprender el funcionamiento del organismo analizado bajo la incidencia de todas las variables intervinientes (Cuadro A.9).

Cuadro A.9: Mapa de condiciones que el agente percibe como Matriz de Oportunidades

Dimensiones de análisis para evaluación del Tribunal de Cuentas de Tucumán				
Ambiente		Factores estructurales largo plazo	Contexto socioeconómico	Una sociedad de aceptables condiciones de vida y laborales es condición necesaria para un desempeño competitivo e igualitario
			Cultura de la legalidad	El apego a las normas de conducta evita el juego cerrado de ventajas inequitativas entre los actores sociales
			Cond. políticas estructurales (reparto de recursos fiscales)	El equilibrio político garantiza la escasa o nula injerencia del ejecutivo nacional en los mecanismos institucionales provinciales
		Factor contingente corto plazo	Contexto Político	El equilibrio político de los poderes legislativos y judicial, así como condiciones democráticas necesarias garantizan el libre juego institucional
Diseño Institucional	Legal	Solidez jurídica	Status constitucional. En la Constitución provincial se garantiza la independencia, autonomía técnica y de gestión. Se le otorga legitimidad activa y pasiva. Autarquía financiera. Claridad jurídica: El plexo normativo es claro y consistente. Las modificaciones no provocaron confusión y posibilidades de planteos judiciales	
		Autonomía	Designación de titulares La Constitución provincial expone los requisitos con claridad, describe el procedimiento de selección. Son elegidos por la Legislatura. Destitución de titulares Se exponen requisitos y procedimientos con claridad. Son destituidos por la Legislatura. Gestión interna Nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto. Universo de trabajo Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión. Determinación de daños Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.	
		Prerrogativas	Investigación Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información. Emprende investigaciones especiales Control de operaciones del Estado Control financiero, control operativo. Auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales. Asesoría Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente.	
	funcional administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación de recursos A través del presupuesto provincial por medio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.	
		Recursos humanos	Capacitación del personal Los cargos directivos requieren estudios superiores.	
	Relación con otros poderes del Estado		Vínculos con el legislativo y el ejecutivo Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público.	
			Relación de dependencia Independiente del Poder Ejecutivo.	
	Matriz de oportunidades		Autonomía percibida	Libertad de acción de amplio alcance y sin compromisos políticos
Rendición de cuentas			La gestión debe ser escrutada en todo el proceso de producción, resultado e impacto, bajo riesgo de sanciones.	
Output		Pro-actividad	El entorno debe constreñir a la conducta pro-activa bajo riesgo de reemplazo	

Fuente: Elaboración propia

5. CRITERIOS INTERPRETATIVOS DESDE EL MODELO MULIDIMENSIONAL

Basados en la literatura de diseño institucional, se asume un rango de factores que impactan en la efectividad de los organismos de control para actuar como agentes de *accountability*. Desde este enfoque se asume que el ambiente histórico y el marco legal determinan la capacidad de ejercer su cometido en función del alcance de las normas que garantizan su autonomía empoderada.

El análisis de las diferentes variables que inciden sobre los organismos de control pretende evaluar el potencial explicativo de cada conjunto de factores y la variable de los actores respectivamente, de manera simultánea el modelo contribuye a una exploración sistémica de la interacción de las distintas variables.

El modelo multidimensional pretende poner el acento en la “dinámica” entre los conjuntos de variables. Las variables socioeconómicas, culturales, políticas e institucionales interactúan. El ambiente histórico ejerce influencia definitiva sobre la estructura institucional que genera los organismos de control. Por otra parte puede ocurrir que contextos similares produzcan diseños diferentes (implicando un *accountability* más o menos fuerte). Este trabajo tiene como objetivo central, investigar entre estos varios aspectos para lograr una mejor comprensión del *accountability* de los organismos de control.

El gráfico A.10 combina 2 conjuntos de factores para explicar la configuración de los organismos de control plasmada en su diseño legal. Desde el lado de la demanda, consideramos importantes las variables vinculadas a: a) condiciones políticas estructurales que definen los términos de intercambio de recursos fiscales y las necesidades financieras de la provincia; b) la capacidad de independencia de la ciudadanía para tomar decisiones libres de la dominación del Estado; c) la capacidad económica que requiere de protección jurídica, que a su vez determina el grado de intensidad de demanda de legalidad y d) la adscripción a los ideales de esfuerzo y superación personal, progreso económico y desarrollo capitalista, que determinan el punto anterior. Del lado de la oferta, es necesario advertir: a) las restricciones institucionales para la administración de los recursos; b) las libertades/limitantes que otorgan la mayorías parlamentarias; c) la existencia de recursos o escasez de los mismos y d) las características personales de los líderes, dispuestos a estresar el andamiaje legal para modificarlo a su favor (ver cuadro A.10)

Gráfico A.10: Modelo de factores que influyen en la oferta y demanda de legalidad

Factores del lado de la demanda		Factores del lado de la oferta	
Factores de ambiente necesario para la configuración de los Organismos de Control		Estructura de incentivos de los políticos	<ul style="list-style-type: none">Contexto político nacional: Equilibrio de poder, grupos de apoyo externos (accountability diagonal), tradición legal.Equilibrio político interno: Requiere de la participación de partidos políticos para la toma de decisionesAdministración de recursos: Disponibilidad de fondos
<ul style="list-style-type: none">Condiciones políticas estructurales equitativas en el reparto de recursos fiscalesCondiciones sociales de independencia con el EstadoDensidad económica que demanda protección legalCultura legal			Motivaciones Actores: Líderes respetuosos de las instituciones, antecedentes e ideología, intereses personales.

Fuente: Elaboración propia

Este modelo presta especial importancia a explorar en profundidad cómo la configuración institucional ejerce influencia en las decisiones de los directores de organismos de control, cómo influyen los distintos aspectos de la estructura institucional, y cuán importante es el contexto político y socioeconómico. Se asume además que la motivación de los funcionarios para ejercer su cometido depende de 2 conjuntos de variables: a) intereses personales y profesionales (que es lo que los funcionarios de manera individual y el órgano como institución ganan o pierden desafiando o adhiriendo al gobierno), y b) las normas éticas y normas de idoneidad (normas relativas al profesionalismo en la tradición legal y la percepción de los funcionarios de su propio rol). Como mencionamos anteriormente, el análisis de los organismos de control Cortes ha sido evaluado desde el potencial explicativo de cada conjunto de factores, contexto y la variable de los actores respectivamente, de manera simultánea colaborando en una exploración sistémica de la interacción de las distintas variables.

ANEXO FOTOGRÁFICO

Foto 1: Saqueos en Tucumán en diciembre de 2013.



Foto 2: Saqueos en Tucumán. La población civil se arma para defender sus pertenencias. Diciembre 2013



Foto 3: Saqueos en Tucumán. Hordas saquean comercios durante 3 días en diciembre de 2013.



Foto 4: Saqueos en Tucumán. Hordas saquean comercios durante 3 días en diciembre de 2013.



Foto 5: Las inundaciones de febrero de 2015 arrasaron 10 puentes y dejaron a 10.000 tucumanos evacuados.



Foto 6: Momento en que la esposa del gobernador insulta a un poblador que perdió su casa en las inundaciones de febrero de 2015: “vago de miércoles, pedazo de animal”.



Foto 7: Inundaciones en Febrero de 2015.



Foto 8: Uso del avión sanitario de la provincia para traslado de la familia del gobernador a la ciudad de Punta del Este.



Foto 9: Paulina Lebbos, víctima de los “hijos del poder”. Su causa judicial lleva 10 años impune, durante 7 años la Justicia “cajoneo” el expediente donde está involucrado el hijo del gobernador entre otros funcionarios



Foto 11: Alberto Lebbos (padre de Paulina lleva adelante una batalla personal contra la Justicia hace 10 años...



Foto 12: La esposa del auditor nacional del Juicio de Paulina Lebbos, Bernardo Lobo Bugeau, es frecuentemente amenazada.



Foto 13: El médico Jorge Gómez Ponce denuncia gravísimos hechos de ocultamiento de datos de desnutrición en Tucumán.



Foto 10: El periódico local captura una foto donde el fiscal del caso Lebbos acude a la casa del gobernador a pedir instrucciones.



Foto 14: Jubilados marchan durante 10 años sin que se le reconozcan la movilidad de sus haberes.



Foto 15: Noche del 24/08/2015. Episodios de violencia y represión tras las elecciones a gobernador.



Foto 16: Siete Jornadas consecutivas de manifestaciones ciudadanas de aproximadamente 20.000 personas, posteriores a las elecciones del 23/08/2015, conocidas como el *Tucumanazo*



Foto 18: Noche del 24/08/2015



Foto 20: La policía incauta 2 bolsas de consorcio con papeletas de votación que iban a ser introducidas en las urnas por los fiscales de mesa del PJ durante el escrutinio en la JEP.

Foto 17: Noche del 24/08/2015. Secuelas de la represión: 7 personas internadas, incluidos 2 niños por asfixia de gases lacrimógenos.



Foto 19: Represión del 24/08/2015.



Foto 21: Efecto mediático nacional de la anulación judicial en “primera instancia” de las elecciones provinciales del 23/08/2015.



Foto 22: “Escrache” a los jueces que anularon las elecciones, financiado por el legislador provincial Dante Loza.



Foto 24: Los manifestantes del PJ local ingresan a Tribunales por una ventana. No había guardia policial.



Foto23: Palacio de Justicia de Tucumán. Foto desde adentro en el momento que “sitian” la Justicia. Las puertas fueron blindadas y no había guardia policial.

